

FONTES IURIS

Az Igazságügyi Minisztérium szakmai folyóirata | 4. évfolyam, 3. szám

*„Magára az igazságra pedig nem annyira természet, mint ismeret útján jutunk,
még pedig azon ismeret útján, melyet nekünk a törvény- és jogtudomány szolgáltat.”*

WERBŐCZY ISTVÁN



**94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet
a Kormány tagjainak
feladat- és hatásköréről**

„112. § (1) A miniszter az igazságügyért való felelőssége keretében felel a Kormány igazságügy-politikájának kialakításáért és az alkotmányos szervekkel együttműködve annak végrehajtásáért.”

**Magyarország
Alaptörvénye
R) cikk**

*„(1) Az Alaptörvény
Magyarország
jogrendszerének alapja.”*

Fontes Iuris – az Igazságügyi Minisztérium szakmai folyóirata

Megjelenik negyedévente

Kiadja: Igazságügyi Minisztérium, H-1055 Budapest, Kossuth Lajos tér 2–4., tel: +36 (1) 795-1000

Felelős kiadó: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Köves Béla ügyvezető

Főszerkesztő: Dr. Trócsányi László

Főszerkesztő-helyettes: Dr. Molnár Zoltán

Felelős szerkesztő: Dr. Salgó László Péter, peter.laszlo.salgo@im.gov.hu

Olvasószerkesztő: Dr. Pintér Katalin

Szerkesztők: Dr. Bodzási Balázs, Dr. Hajas Barnabás, Dr. Dobrotka-Mayer Annamária, Dr. Nemessányi Zoltán, Dr. Raisz Anikó, Dr. Scholz Evelin

Címlapfotó: Skuta Vilmos

ISSN 2416-2159 (Print)

ISSN 2786-4057 (Online)

Tartalom

Bevezető

Miniszteri beköszöntő	3
-----------------------------	---

Interjú

Interjú Prof. Dr. Kiss György DSc. akadémikussal, a közigazgatási bíráskodással összefüggő jogszabály-előkészítést támogató Szakértői Bizottság elnökével	4
---	---

Kiemelt téma

<i>Salgó László Péter</i> Az Alaptörvény hetedik módosításának jogpolitikai háttere a jogszabály-előkészítő szemével	7
---	---

Tanulmányok

Közjog

<i>Hajas Barnabás</i> Az Alkotmánybíróság hatása a gyülekezési jogi szabályozás megújítására	15
---	----

Büntetőjog

<i>Demeter Zsuzsanna</i> A bírósági eljárás megújítását szolgáló rendelkezések az új büntetőeljárás törvényben	21
---	----

Magánjog

<i>Verebics János</i> A Polgári Törvénykönyv negyven éve hatályba lépett novellája – az Igazságügyi Minisztérium által szervezett kutatások tükrében ...	26
---	----

<i>Prugberger Tamás</i> Megoldási javaslatok a közszolgálati és a munkaügyi jogvitarendezés átalakításának a tervéhez	34
--	----

Európai és nemzetközi jog

<i>Forman Balázs</i> A pénzügyi piacok működése a korlátozott racionalitás mellett	38
---	----

Jogértelmezés	46
----------------------------	----

Konferencia-összefoglaló	51
---------------------------------------	----

Hírek, események

Közéleti események	56
Kihirdetett törvények és az Igazságügyi Minisztérium tevékenységét közvetlenül érintő fontosabb egyéb jogszabályok	60

Miniszteri beköszöntő



Köszöntöm a Kedves Olvasókat, 2018 őszén. A változások korát éljük – de van, aki tovább megy, és egyenesen korszakváltásról beszél. Olyan vélemény is van, miszerint egyvalami biztos: a világ nagyon gyorsan száguld, az azonban teljesen bizonytalan, hogy hová. Én a magam részéről megelégszem egy szerényebb definícióval: korunk a viták ideje. A vita egy jogásznak nem lehet kedvezőtlen terep. Sem jogalkotás, sem jogalkalmazás nem képzelhető el viták nélkül. Sőt, egy per maga a vita – de ugyanígy a kodifikáció folyamata is. A törvényhozási vitákban, vagy a jogvitákban persze korunk nagy sorskérdései, vagy legalábbis ezek bizonyos vonatkozásai tükröződnek, köszönnek vissza. Elég a migrációra gondolni, vagy az európai integráció természetével, jövőjével, vagy az életvédelemmel, a család fogalmával kapcsolatos dilemmákra és polémiákra. De említhetném a jogállam jövőjével kapcsolatos diszkusziót is, amelyben mi, jogelőkészítők, résztvevők, talán főszereplők vagyunk.

A vitáktól tehát nem kell félni – talán inkább a vita hiánya lehetne aggasztó, mert ez a demokrácia, és a vele járó szellemi pezsgés gyengülésére utalna. A viták előbb-utóbb megoldódnak, feloldódnak, kompromisszummal végződnek.

Annak is tudatában vagyunk, hogy ma minden belső vita rögtön külső dimenziót is kap. Ha másutt nem, az európai fórumokon. Ez bizonyos értelemben természetes: hazánk nem légüres térben, hanem az európai és a nemzetközi közösség tagjaként él, fejlődik. Aktív tagjaként, tegyük hozzá: a vitáknak nem elszenvedői, hanem alakítói vagyunk. Általában az a véleményem – és az Igazságügyi Minisztériumnak ez is

a feladata –, hogy az európai és nemzetközi intézmények napi-rendjére kerülő nézeteltéréseket jogi, és ne politikai vitaként próbáljuk rendezni. Az igazságügyi miniszter Magyarország ügyvédje az illető fórumokon – és valahányszor a vitákat sikerült jogi és szakmai mederben tartani, akkor az összesített mérleg miatt nem kell szégyenkeznünk.

Az Igazságügyi Minisztérium szaktárca. Ez a kijelentés triviálisnak hangzik. De mégis mit jelent ez? A minisztériumban szakmai munka folyik – ebbe enged bepillantást rendszeresen a Fontes Iuris is. A szakmai munka sem légüres térben, hanem mindig valamilyen politikai környezetben zajlik. Az igazságügynek az élettel kell egy vérkörön lennie. A szakmai munkát a politika irányítja? Ez így túl egyszerű volna. A politika inkább egyfajta közvetítő közeg, *interface* az élet és az igazságügy mint szakma között. A szakmai munkának és a politikának egyaránt megvan a maga autonómiája. A politika kijelölheti a stratégiai irányokat, a szakma felelőssége viszont az állandó visszajelzés. Ha megszakad közöttük a kapcsolat, vagy – ellenkező végletként – az egyik egyoldalúan diktálni kezd a másiknak, annak mindkettő kárát látják. Az én felelősségem – az általam irányított szaktárcával egyetemben – az, hogy biztosítsam a szakmai becsület, a szakmai szempontok érvényesülését a jogszabály-előkészítés és az igazságügyi szakpolitika sikeres megvalósítása, az igazságügyi kormányzati intézményrendszer működtetése során. Ezzel szolgáljuk legjobban a politikai döntéshozók és a jogalkotó munkáját, általuk, rajtuk keresztül pedig a közérdeket és a közjót.

Trócsányi László

Interjú Prof Dr. Kiss György DSc. akadémikussal, a közigazgatási bíráskodással összefüggő jogszabály-előkészítést támogató Szakértői Bizottság elnökével

Milyen út vezetett az akadémiai doktori címig?

Pécsett jártam egyetemre, de debreceni születésű vagyok, és ott töltöttem a gyakorlatomat a Debreceni Megyei Bíróságon. Már végzős voltam, amikor kiírtak egy bírósági pályázatot, polgári ügyszakban, de időközben felajánlottak nekem egy tanársegédi állást a Pécsi Egyetem Munkajogi Tanszékén. A Debreceni Bíróság nagy csalódására Pécsett maradtam, ami nehezebb pályakezdés volt ugyan, de nem bántam meg. Ezt követően meghatározó volt az életpályámban a kétéves németországi Alexander von Humboldt-ösztöndíj, és utána nagyon belelendültem ebbe a jogterületbe, munkajog, polgári jog, összehasonlító munkajog lett a kutatási területem. Éppen Trierben voltam egy összehasonlító munkajogi kutatóintézetben, amikor Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozási tárgyalásai megkezdődtek, és így lettem tagja annak a delegációnak, ami az irányelvek átvételéért volt felelős. A kandidátusi disszertációm 1984-ben védtem meg, majd 2008-ban lettem akadémiai doktor, így alakult a pályám, azt mondhatjuk, hogy viszonylag zárt.

Tudatosan készült a jogász, jogtudósi pályára? Miért éppen a munkajogot választotta?

Jól hangzana, de nem volt semmi ilyen elköteleződés bennem, mint afféle gyerek mozdonyvezetőtől zenészig minden akartam lenni, jó időben voltam, jó helyen, aztán így alakult. Amikor 1977-ben végeztem a Pécsi Tudományegyetemen, azt a korszakot éltük, hogy sokan büntetőbíróknak készültek. Én ugyan megtanultam a büntetőjogot, de nem állt közel hozzám, inkább a polgári jog, és azon belül is a munkajog kezdett el érdekelni.

Milyen szabályozási dilemmákkal szembesül ma a munkajog? Milyen foglalkoztatási formák okoznak fejtörést a jogalkotóknak, jogalkalmazóknak Nyugat-Európában és Magyarországon?

Most azt látom, hogy a teljes tradicionális munkajog átalakulásának lehetünk szemtanúi, a határozatlan időre, teljes



munkaidőben történő foglalkoztatás már a múlté. Már a hetvenes években volt Ausztriában egy konferencia, amelynek az volt a címe, hogy *Menekülés a munkajogból*, és azóta az a tendencia látható, hogy nemcsak a munkáltatók, hanem a munkavállalók is egyre rugalmasabb keretekben gondolkodnak. Itt van az *Uber-jelenség*, ami csupán a jéghegy csúcsa, de szerintem a folyamat megállíthatatlan. A másik pedig ez az ún. *relational contract*, ami azt jelenti, hogy van egy hosszú távú szerződés, amelyben felhatalmazzuk a munkáltatót a szerződésben, hogy a későbbiekben egyoldalúan megváltoztathassa a szerződés feltételeit, akár kevesebb munkabér, részmunkaidő is megállapítható, cserébe tartalmaz a szerződés egy felmondási moratóriumot. Ez sok országban működik, de rendkívül veszélyesnek tartom, hiszen mégiscsak benne rejlik egy munkáltatói erőfölény. Ami eddig szent és sérthetetlen volt a munkajogban, úgy mint munkáltató, munkavállaló stb., ezek a fogalmak mind képlékennyé váltak, és ez felveti azt a kérdést is, hogy a munkaszerződés egyre jobban hasonlít a szerződésre, és tulajdonképpen a munkajog egyre jobban közelít a klasszikus magánjoghoz.

A közszolgálati jogviszonyokra is jellemző ez a tendencia, azok mennyiben alakultak át?

Nem tartja magát a közigazgatás sem a klasszikus munkaszervezéshez, ott is teret nyert az ún. „outsourcing”. Az Egyesült Államokban jelent meg egy könyv, amely a nemzetbiztonság kiszervezéséről szól, arról, hogy gyakorlatilag védelmi feladatokat látnak el magáncégek, állami megrendelésre. A hatósági jellegű feladatok kiszervezése is igen gyakori világszerte, ami szintén kétséges. A klasszikus német közigazgatási modelltől, amelyben a nagy jelentőségű állami feladatokat az állami szervek látják el, egyre jobban távolodunk, ezek a feladatok széttagozódnak, és apránként átszivárognak a magán-szférába. Ezek a folyamatok klasszikus képleteket annulálnak, ma már tisztán nyitott vagy zárt közigazgatásról nem is beszélhetünk, akár a magánbörtönökre, akár a jogi feladatok jogtanácsosi irodáknak történő kiszervezésére gondolunk.

Ha már a közszolgálati jogviszonyokat említettük, a közszolgálati jogvita az Ön megítélése szerint munkajogi vagy közigazgatási jogvita?

Ez véleményem szerint alapvetően nem jogi kérdés. Volt már olyan rendelet is a magyar jogtörténetben, amelyek értelmében ebnek minősültek bizonyos macskák, és utánuk is adót kellett fizetni. A jogalkotó úgy döntött, hogy a közigazgatási perrend hatálya alá tartoznak. A közalkalmazotti jogviszony teljesen elment a magánjog irányába, és ott például fel sem merült, hogy oda tartozzon, tehát el lehet azon gondolkodni, hogy mi is az a közigazgatási tevékenység, de ez is inkább elvi kérdés, lehetne dogmatikai vitát folytatni róla, de meggyőződésem, hogy nem érdemes, mivel az ügyek többsége úgyszólván a Közszolgálati Döntőbizottság előtt eldől, tehát nem sok ügy kerül a közigazgatási bíróságra.

A munkaügyi bíráskodásnak Ön szerint hol van a helye a bírósági szervezetrendszerben?

Az, hogy együtt van a közigazgatási és munkaügyi bíráskodás, amiben megmondom őszintén, hogy én nem sok logikát láttam, nyilvánvalóan egy politikai döntés eredménye. Most, hogy az Alaptörvény hetedik módosítása arról rendelkezett, hogy önálló lesz a közigazgatási bíráskodás, ezzel együtt dönteni kell arról is, hogy mi lesz a munkaügyi bíráskodással. A kérdés az, hogy a munkajog mennyiben tekinthető a polgári jog részének, mennyire lehet az általános polgári jogi szabályokat alkalmazni, és egy munkajogi jogviszonyból származó ügy mennyiben igényel más gondolkodásmódot. Azt hiszem, az a megoldási javaslat, ami most körvonalazódik, hogy a cégbíróságokhoz hasonló különállással, tulajdonképpen félig önálló jogállású bíróságok lesznek törvényszéki szinten, az hosszabb távon is kielégítő megoldás.

Professzor úr a Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola vezetője a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. Mik a tapasztalatai, melyek a népszerű kutatási témák manapság?

Ami a Doktori Iskolát illeti, az a legfontosabb feladatom, hogy visszahozzuk azt a valódi közigazgatás irányába, ugyanis nagyon sokan próbálnak a könnyebb ellenállás irányába menni. A jelöltek szívesen választják a kommunikáció és az integritás témakörét, ami szintén nagyon fontos, de szinte lasszóval kell fogni azokat a doktoranduszokat, akik a közigazgatási jogtudomány klasszikus területeivel, kormányzástannal, az egész közigazgatási rendszer átalakításával, a közigazgatás eljárásjogi aspektusaival szeretnének foglalkozni, hiszen ezekkel a témákkal többet kell dolgozni, nehezebben olvasható az összehasonlító irodalom, de szerintem megéri.



Miért vállalta el a felkérést, hogy az igazságügyi miniszter által felállított Szakértői Bizottságot vezesse, amely a közigazgatási bíráskodás szervezetrendszerének megújításához kapcsolódó jogszabály-előkészítő munkát támogatja?

Több dolog késztetett arra, hogy elfogadjam miniszter úr felkérését, ami nagyon megtisztelő. Az egyik az, hogy nagyon sok szakcikk jelent meg úgy, hogy abban keveredtek a szakmai érvek és ellenérvek bizonyos szakmán kívüli megfontolásokkal, averziókkal. A közszolgálatot érintő kutatásaim révén foglalkoztam más országok közigazgatási bíráskodási rendszerével, amit nagyon fontosnak tartok, annak ellenére, hogy nekem nem közvetlen szakterületem. A másik, ami meggyőzött, az a Szakértői Bizottság összetétele volt. Megnyugtató volt számomra, amikor miniszter úr tájékoztatott róla, hogy abban a bírák és az akadémiai, egyetemi szféra jeles képviselői, jogtörténészek, magánjogászok, perjogászok is részt vesznek. Végül, a feladat maga is rendkívül nagy kihívás. Az, hogy próbáljunk egy olyan szakmai javaslatot előkészíteni, amely tárgyalható lesz, olyan értelemben, hogy azt a politikai döntéshozó fórumok elé lehet tární, amelyek aztán vagy elutasítják, vagy elfogadják azt, de egy szakmailag megfelelő kiindulási alap lehet. Úgy hiszem, hogy annak ellenére, hogy vannak nehéz pontok, nehéz frontok ezen a területen, nem megoldhatatlan a feladat.

Hogy áll a szakértői munka, milyen témaköröket tárgyaltak meg eddig?

A Szakértői Bizottság eddig három ülést tartott, amelyen a közigazgatási bíráskodással összefüggő szervezeti, jogállási és igazgatási kérdéseket tárgyalta meg. Ezek alkalmával úgy gondolom, hogy a problémáknak a nyolcvan százalékát meg tudta tárgyalni, azokat megnyugtatóan le tudta zárni, és a fennmaradó húsz százalék elsősorban nem az ellentétek, hanem a több variáció megléte miatt nem lett eldöntve. Eddig a végső anyag tekintetében optimista vagyok, aztán meglátjuk, hogy mi lesz a konkrét normaszöveg tartalma, mert nyilvánvalóan ott fognak kijönni azok a még elő nem került, elő nem hozott érvek, amelyek nagy hatással lehetnek az előterjesztés végső tartalmára.

Milyen témakörben bontakoztak ki heves viták? Melyek a legérzékenyebb kérdések?

Ez nyilvánvalóan nem feszültségmentes övezet, hiszen nagyon nagy változás lesz, annak ellenére, hogy 1949-ig volt önálló közigazgatási bíróság. Induljunk ki abból, hogy emberek vagyunk, és ami nagy magasztos szervezeti-intézményi kérdésnek tűnik, az tulajdonképpen ebből a szempontból egzisztenciális kérdés is, és nem csak anyagi értelemben,

hanem szervezeti hierarchiában elfoglalt hely tekintetében is. Alapvető kérdés tehát a bírák és az egész bírósági közösség számára, hogy milyen szervezeti, igazgatási változás lesz. Azt hittem, hogy a külső igazgatás lesz a legizgalmasabb kérdés, de ebben a bizottsági körben nem az, hanem a további bírói jogállás lett a fő kérdés. Még nem is abban a tekintetben, hogy ki és milyen eljárásban nevezi ki a bírákat, hanem, hogy lesz-e valamifajta folytonosság, mert nem jogutódlásról beszélünk. Azt hiszem, hogy ez a kérdés megnyugtatóan meg fog oldódni azzal, hogy azon közigazgatási és munkaügyi ügyszakban ítélező bírák, akik kérik, a törvény erejénél fogva átvételre kerülnek a közigazgatási törvényszékekhez, illetve a Közigazgatási Felsőbírósághoz.

Az igazgatás problematikája érdekes módon nem volt ilyen hangsúlyos kérdés a legutóbbi bizottsági ülésen, pedig ez az, amitől mindenki a bírói függetlenséget félti. Az Európában működő közigazgatási bíróságokon nincs modellértékű megoldás, hanem nagyon sokféle legitim megoldás létezik, és az is elmondható, hogy a 19. század végén kialakított magyar közigazgatási bíráskodás is külső igazgatással működött. Nekem meggyőződésem, hogy a külső igazgatás nem veszélyeztetheti a bírói függetlenséget, hiszen a bíró attól kezdve, hogy fellép a pulpitusra, bíró. Önmagában az, hogy nem az Országos Bírósági Hivatal az igazgatási szerv, hanem egy központi közigazgatási szervhez, jelesül az igazságügyi miniszterhez kerül a közigazgatási bíróságok igazgatása, ez tulajdonképpen egy igazgatástechnikai kérdés. Az, hogy lesz egy osztott igazgatási rendszer, ez nem jogdogmatikai probléma, hanem egy döntés, de ez nagyon élesen nem is vetődött fel. Sokkal érzékenyebb a hatáskörmegosztás az öngazgatási szervek meg a külső igazgatási szervek között, ott kell a megfelelő egyensúlyt megtalálni, de azt érdekes volt látni és hallani, hogy néha maguk a bírák is elismerték, hogy bizonyos öngazgatási szervek akár diszfunkcionálisan is működhetnek. Azt gondolom, hogy egy ilyen revelációszerű változtatást nem lehet érdekellentétek nélkül véghez vinni, de a Bizottság tagjai és az Igazságügyi Minisztérium is egyaránt korrekt hozzáállást tanúsítanak.

Személy szerint mit vár ettől a projekttől?

Azt gondolom, hogy a Bizottságnak az a feladata és felelőssége, hogy a jogalkotói szándékot figyelembe véve és a szakmaiságot előtérbe helyezve olyan megoldási javaslatot készítsen elő, ami lehet, hogy valamely szempontból vitatható, de minden szempontból védhető. Az, hogy majd politikailag hogyan állja meg a helyét ez a koncepció, és milyen utat jár be az előterjesztés, az nem ennek a szakmai grémiumnak a dolga.

Az interjút készítette: dr. Dobrotka-Mayer Annamária
Budapest, 2018. szeptember 3.

Salgó László Péter*



Az Alaptörvény hetedik módosításának jogpolitikai háttere a jogszabály-előkészítő szemével

„A nemzeti alkotmányoknak egyszerre kell stabilitást hordozniuk, ugyanakkor képesnek kell lenniük arra is, hogy az új kihívásokra is választ adjanak.”¹

I. ELŐZMÉNYEK

Az Országgyűlés 2018. június 20-án fogadta el az Alaptörvény hetedik módosítását, amely 2018. június 28-án került kihirdetésre. Habár ezt megelőzően már hatszor módosult az Alaptörvény, a módosítások jelentőségét több szempontból is vizsgálni érdemes, például hogy mikor került sor rájuk, milyen terjedelemben, milyen okokból. E szempontokat vizsgálva is számos érdekes megállapítást tehetünk, e megközelítéseket ugyanakkor mellőzni javasolom, s csak a lábjegyzetben térek ki röviden ezek összegzésére.² Ugyanis

* Salgó László Péter: Igazságügyi Minisztérium, jogszabály-előkészítés összehangolásáért és közjogi jogalkotásért felelős helyettes államtitkár, a Magyar Közlöny felelős szerkesztője.

1 Részlet dr. Trócsányi László igazságügyi miniszter az Alaptörvény hetedik módosításáról szóló T/332. javaslat 2018. június 5-én tartott általános vitáján elmondott exozéjából.

Elérési helye: http://www.parlament.hu/iromanyok-egyszerusitett-lekerdezes?p_auth=H5YO7gYZ&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpsql%2Fogy_naplo.naplo_fadat%3Fp_ckl%3D41%26p_uln%3D6%26p_felsz%3D34%26p_szoveg%3D%26p_felszig%3D34

2 Amennyiben a Kedves Olvasó a fentiekben megemlített szempontokból is vizsgálni kívánja a módosítást, akkor ezzel kapcsolatban elmondandó, hogy az első öt módosításra még a 2010–2014 közötti országgyűlési ciklusban került sor, ezek közül az első három kisebb terjedelmű módosítás volt (az első módosítás 3 cikkből állt, a második 2 cikkből, a harmadik szintén 2 cikkből), míg a negyedik és az ötödik nagyobb terjedelmet tudhatott magának (a negyedik módosítás összesen 22, az ötödik módosítás 8 cikkből állt). A 2014–2018 közötti országgyűlési ciklusban egyszer került sor az Alaptörvény kis terjedelmű módosítására, amely 2 cikkből állt (az egységesség miatt a cikkek számába beleszámolom a hatályba léptető rendelkezéseket).

Ez utóbbi módosítás már reagált a 2010-es évek közepétől mind jobban megjelenő új kihívások közül a terrorizmusra, és az Alaptörvénybe beemelte egy új különleges jogrendi jogintézményként a „terrorveszélyhelyzetet” 2016-ban. A migráció okozta új kihívások miatt a Kormány 2016-ban még egyszer javasolta az Alaptörvény módosítását (T/12458. számú javaslat), amelyet azonban az Országgyűlés a szükséges számú képviselő támogatása hiányában nem fogadott el. Ez utóbbi módosítási

egy új, nem megszokott megközelítésből javasolok kiindulni az Alaptörvény hetedik módosításának vizsgálata során. Az Alaptörvény hetedik módosításának előterjesztője a Kormány volt, a Kormány képviselőjét az Igazságügyi Minisztérium látta el a parlamenti tárgyalás során. Az Országgyűlésnek benyújtott módosítási javaslatot is a tárca dolgozta ki, az előkészítés során számos háttéranyag készült, így a módosításhoz kapcsolódóan érdemes a téma tárgyalásánál kitérni az indokoláson túli indokokra. (A javaslat országgyűlési tárgyalása során ugyanakkor elfogadásra kerültek olyan módosítási javaslatok, amelyeket nem a Kormány nyújtott be, ezek esetében azt a módszert választom, hogy az összegző módosító javaslatot benyújtó Törvényalkotási Bizottság ülésén elhangzott indokokat mutatom be mint előterjesztői indokokat.) A tanulmány témájához egy további vizsgálati módszert is érdemesnek tartok hozzáfűzni abból a szempontból, hogy az Alaptörvény-módosítást követően került-e sor jogalkotásra, hiszen amennyiben egy-egy témában igen, akkor az az Alaptörvény-módosítás quasi végrehajtásának is tekinthető. Ezen aspektust álláspontom szerint a legjobban az Igazságügyi Minisztériumból lehet követni, hiszen a tárca felelőssége nem merül ki annyiban, hogy előterjeszti az Alaptörvény-módosítást, hanem a teljes kormányzati jogszabály-előkészítést is követnie kell a minisztériumnak, így

javaslat tekinthető az Alaptörvény hetedik módosítása jogalkotási előzményének, hiszen a benyújtott javaslatban fellelhetőek az alkotmányos önazonosságra, az identitáskontrollra és a menekültügyre vonatkozó rendelkezések, amelyek az Alaptörvényünk hetedik módosításába is szó szerint átemelésre kerültek.

A módosítás történeti háttere is figyelemre méltó, hiszen ahogy arra a korábbiakban is utaltam, az elmúlt években az európai uniós tagállamoknak olyan kihívásokkal kellett szembenézniük, amelyekre még akár tíz évvel ezelőtt sem gondoltunk. Ilyen például a 2015 óta tapasztalható, az arab tavaszról, a szíriai polgárháborúból, az instabil afganisztáni helyzetből, valamint az Európához képest szegényebb afrikai és ázsiai államokból kiinduló menekültügyi és migrációs helyzet, ehhez kapcsolódóan az Európai Unió megoldáskeresése a kérdésre, amely egyes javaslatokban annyira súlyosan érintette volna a nemzetállami szuverenitás alapelemeit, hogy azzal az alkotmányozó az alkotmányos önazonosság és a szuverenitáskontroll fogalmaival válaszolt.

közvetlen rálátása és ráhatása is van, hogy bizonyos témakörökben milyen jogszabályok születnek, és ez fokozottan érvényesül az Alaptörvény-módosításból származó jogszabályalkotásokra.

Megjegyzem, hogy bár álláspontom szerint mindenképpen indokolt lenne a módosítást úgy vizsgálni, hogy részletesen kitérünk az azt megelőző történeti kontextusokra, illetve elemezzük az egyes cikkekhez kapcsolódó rendelkezéseket, mondatokat, szavakat, jelen tanulmány – a Fontes Iuris terjedelmi korlátai miatt – e kívánalmaknak nem tud megfelelni, azonban mindenképpen betekintést kíván nyújtani az Alaptörvény-módosítás előkészítésének indokaiba, vagy mondhatnám úgy, hogy „kulisszatitkaiba”, továbbá a módosítás jogalkotási utóéletébe.

II. AZ ALAPTÖRVÉNY HETEDIK MÓDOSÍTÁSA

Az Alaptörvény hetedik módosítása sem történeti, sem jogalkotási oldalról nem előzmény nélküli. Jogalkotási előzményként felhozhatjuk a 2016-ban benyújtott, de el nem fogadott T/12458. irományszámú alaptörvény-módosítási javaslatot, míg történeti előzményként többek között a tömeges migrációt vagy az Alkotmánybíróság alkotmányos önazonossággal kapcsolatos döntéseit. A módosítás a 2016-os módosítási javaslatban is szereplő három tárgykör további négygel történő kiegészítésével került elfogadásra, így a módosítás tárgyalását ezen hetes felosztás szerint javasolom elemezni, amelyek a következők:

- alkotmányos önazonosságunk és szuverenitáskontroll,
- menekültügyi szabályok módosítása,
- közigazgatási bírósági szervezetrendszer felállítása,
- magánélethez való jog,
- lakhatással kapcsolatos rendelkezések,
- keresztény kultúránk védelme,
- indokolások közzétételével kapcsolatos rendelkezések.

II. 1. AZ ALKOTMÁNYOS ÖNazonosságunk ÉS SZUVERENITÁSKONTROLL

E témakör előzménye, hogy Magyarország és az Európai Unió 2015-ben korábban soha nem tapasztalt mértékű, más földrészekről kiindult migrációs hullámmal került szembe. Ebben a helyzetben az Európai Unió és Magyarország eltérő megoldási módokat választott. Az Európai Unió először a kötelező menekültügyi elosztási mechanizmust javasolta, míg a magyar kormány a határvédelemre helyezte a hangsúlyt. A menekültügyi mechanizmus alapján a menedékkérőket szét kívánták osztani az egyes tagállamok között, amelyeknek kötelességük lett volna, hogy a menedékkérelmeket megvizsgálják, és amennyiben a kérelmezőnek menedékjogot adnak, akkor a menekülteket a saját tagállami szabályai szerinti menedékjog (amelyek többségében megegyeznek a saját állampolgároknak járó jogokkal) illetve volna meg.³ Amennyiben

a menedékjog megadásának a feltételei nem álltak volna fenn – és a kérelmező nem lett volna jogosult sem oltalmazottt⁴, sem menedékes⁵, sem befogadottt⁶ státuszra – akkor a kérelmezőt ki kellett volna utasítani az ország területéről (megjegyzendő, hogy ez utóbbi gyakran nem, vagy csak nehezen oldható meg). Emellett az uniós szervek részéről olyan javaslatok is megfogalmazódtak, hogy a menedékkérők menedékkérelmét egy európai uniós határvédelmi szerv vizsgálná meg, és ha befogadhatónak nyilvánítja a kérelmet, akkor az érintetteket szétszítja a tagállamok között. A magyar törvényhozás és a kormány álláspontja az elosztási mechanizmussal és az egységes európai bevándorlási hivatallal szemben a hatékony határvédelem, és hogy a migrációt kiváltó okokat a felmerülésük helye szerinti országban kell kezelni és megszüntetni, és ameddig a biztonsági helyzet ezt nem teszi lehetővé, addig a menekülteket az első biztonságos országban kell ellátni, ugyanis ellenkező esetben bármely menedékkérő szinte szabadon kiválaszthatná a számára „szimpatikus” országot, ahol menedékkérelmet szeretne benyújtani.⁷

E történeti áttekintést azért tartottam fontosnak, hogy röviden bemutassam, hogy mi vezetett az Alaptörvény hetedik módosítását megelőző kodifikációhoz 2016-ban, amely során a Kormány javasolta az Alaptörvénybe megfogalmazni az alkotmányos önazonosság védelmét és azt, hogy az Európai Uniónak átadott állami hatáskörök uniós általi gyakorlása nem eredményezheti Magyarország nemzeti szuverenitásának és identitásának sérelmét (e követelményeket később fogom tárgyalni). Ahogy korábban is jeleztem, 2016-ban a szükséges parlamenti többség hiánya miatt nem került elfogadásra az Alaptörvény módosítása. Ugyanakkor még ebben az évben az Alkotmánybíróság – az alapvető jogok biztosának indítványára – megvizsgálta, hogy az Európai Unió szervek általi hatáskörgyakorlásnak lehetnek-e korlátai. A taláros testület határozatában végigtekintette az európai uniós tagállamok alkotmánybírósági gyakorlatát és a magyar Alaptörvény rendelkezéseit is, és arra a megállapításra jutott, hogy az európai uniós intézményeken keresztül történő hatáskörgyakorlás nem korlátlan, az Alaptörvény E cikk (2) bekezdése és az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (2) bekezdése⁸

4 Lásd Met. 17. §-a.

5 Lásd Met. 22. §-a.

6 Lásd Met. 25/C. §-a.

7 Részletesen kifejtve lásd a Kormánynak az Alaptörvény B) cikk (1) és (4) bekezdése, E) cikk (2) bekezdése és 19. cikke értelmezésére irányuló indítványának (a továbbiakban: Alaptörvény értelmezés) 2–3. oldalait, elérési helye: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/b31f210fa8e416dac12582430046e9d4/\\$FILE/X_364_0_2018_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.002.pdf/X_364_0_2018_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/b31f210fa8e416dac12582430046e9d4/$FILE/X_364_0_2018_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.002.pdf/X_364_0_2018_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf)

8 Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (2) bekezdése szerint „Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a (...) nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének”. A nemzeti identitásnak az Európai Unió jogában betöltött szerepével kapcsolatos kormányálláspont kapcsán lásd a Kormánynak az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése, R) cikk (4) bekezdése, XIV. cikk (4) bekezdése és 24. cikk (1) bekezdése értelmezésére irányuló indítványa 7. és 8. oldalait, elérési helye: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/a69a6c12ba90baec125830c005216db/\\$FILE/X_1416_1_2018_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonimiz%C3%A1lt.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/a69a6c12ba90baec125830c005216db/$FILE/X_1416_1_2018_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonimiz%C3%A1lt.pdf)

3 A magyar szabályokat lásd a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) 10. §-ában.

alapján két korlátot lehet felállítani, a szuverenitáskontrollt és az identitáskontrollt.⁹

A szuverenitáskontrollt az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikke alapján, a „népre” mindig visszavezethető hatalomgyakorlásként határozta meg. Ebből következően az államhatalom nem lehet korlátlan, így még az Alaptörvény E) cikke alapján sem lehet korlátlan államhatalmat átadni az Európai Unió (szervei) részére, ebből következően az Európai Unió intézményei útján történő hatáskörgyakorlás sem üresítheti ki ezen alapelvet. Vagyis mindaddig, amíg az Alaptörvényben a hatáskörök végső forrásaként a nép kerül meghatározásra, addig ez nem vesztetheti el a végső ellenőrzés lehetőségét a közhatalom gyakorlása felett. Ebből következően az európai uniós csatlakozással Magyarország nem a szuverenitásáról mondott le, hanem csak egyes hatáskörök közös gyakorlását tette lehetővé.¹⁰

Az identitáskontroll szempontjából az Alkotmánybíróság az alkotmányos önazonosságot nevezte meg viszonyítási pontként, amely nem statikus és zárt értékek összessége, hanem tartalma az Alaptörvény egésze, egyes rendelkezések céljai, a Nemzeti Hitvallás és a történeti alkotmányunk vívmányai alapján esetről-esetre határozható meg. Ilyen tartalomnak minősíthető a köztársasági államforma, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség stb.¹¹ Az Alkotmánybíróság döntésében hangsúlyozta, hogy „Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot”¹²

Az Alaptörvény hetedik módosítása a korábbi módosítási javaslatban megjelenő, az Alkotmánybíróság határozatában megfogalmazott elveket emelte be az Alaptörvénybe, amikor az E) cikk (2) bekezdésében megjelenítette, hogy a „hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát”. Továbbá a Nemzeti Hitvallásban megjelent a „történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelme” és az R) cikkben kimondásra került, hogy az alkotmányos önazonosság védelme az állam minden szervének kötelezettsége. Ugyanakkor megjegyzendőnek tartom, hogy álláspontom szerint az E) cikk (2) bekezdésben megjelenő, az uniós hatáskörgyakorlás korlátait jelentő attribútumok köre nem zárt, a módosítás előkészítése során a tárca részéről nem kívántuk az alkotmányos önazonosság elemeit taxatív meghatározni, hanem csak az Alaptörvény absztrakciós szintjéhez igazodóan gyűjtőfogalmakat javasoltunk.

A témakör lezárásaként megjegyzem, hogy a módosítást követően a témakörhöz kapcsolódva nem került sor jogalkotási eljárásra, ugyanakkor figyelemmel az európai uniós kötelezettségzegési eljárásra, illetve ehhez kapcsolódóan

a Kormánynak az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése, R) cikk (4) bekezdése, XIV. cikk (4) bekezdése és 24. cikk (1) bekezdése értelmezésére irányuló indítványára,¹³ a témakör kapcsán a jövőben további fejlemények várhatóak. Hangsúlyozandó, hogy a fentiekben jelzett kérdések nemcsak a magyar kormányt és az Alkotmánybíróságot érintik, hanem mind a tagállami kormányokat és alkotmánybíróságokat, mind pedig az Európai Bizottságot és az Európai Unió Bíróságát foglalkoztatják.¹⁴

II. 2. MENEKÜLTÜGYI SZABÁLYOK MÓDOSÍTÁSA

Az előző témakörhöz szorosan kapcsolódik az Alaptörvény menekültügyi szabályainak módosítása. A módosítás hátteréhez az Európai Unió kötelező elosztási mechanizmusára vonatkozó azon javaslat kapcsolódik, amely szerint akár a magyar állami szervek közbejövetele nélkül is sor kerülhetne olyan menekültek befogadására, akiknek a menedékkérelmét európai uniós szervek bírálták el, az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdés szerinti közös hatáskörgyakorláson alapuló európai uniós szabályok szerint. A módosítás több pontot tartalmaz, a szuverenitáskontrollhoz és az alkotmányos önazonossághoz kapcsolódva kimondja, hogy idegen népesség Magyarországra nem telepíthető be, és – a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyeket kivéve – idegen állampolgár csak a magyar hatóságok által egyedileg elbírált kérelem alapján élhet. Ez a módosítás mind a szuverenitás, mind az identitás kérdéséhez kapcsolódik.

Ugyanis ezzel az alkotmányozó fenntartotta a magyar hatóságoknak azt a jogot, hogy minden esetben ők döntsenek a menekültstátusz megadásáról. Ezáltal ezen tárgykörben a menekültügyi kérelmek elbírálásáról magyar állami szerveknek kell döntenie, vagyis a döntésekből származó politikai felelősség a magyar Országgyűlésnél vagy a Kormányánál lesz, akiket a nép mint a közhatalom végső forrása számon tud kérni. Egy uniós ügynökség általi hatáskörgyakorlásnál ez nem valósulna meg. A kérdés abból a szempontból érinti az identitást, hogy az állandó menekültügyi elosztási mechanizmus alapvető beavatkozást jelent a magyar állam lakosságának összetételébe, életfeltételeibe, ezért felveti a történeti alkotmányon alapuló önazonosság sérelmét, hiszen álláspontunk szerint a lakosság összetétele, kulturális, nyelvi hagyományai a szuverenitás és az alkotmányos identitás központi elemei.¹⁵

A menekültügyi tárgykörű módosításhoz kapcsolódik továbbá annak kimondása, hogy az, aki biztonságos harmadik országból érkezik Magyarország határához és nyújt be menedékkérelmet, az (alanyi jogon) nem jogosult menedékkérelmet,

9 22/2016. (XII. 5.) AB határozat 53–54. pont.

10 22/2016. (XII. 5.) AB határozat 59–60. pont.

11 22/2016. (XII. 5.) AB határozat 62–65. pont.

12 22/2016. (XII. 5.) AB határozat 67. pont.

13 Lásd a Kormánynak az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése, R) cikk (4) bekezdése, XIV. cikk (4) bekezdése és 24. cikk (1) bekezdése értelmezésére irányuló indítványát, elérési helye: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/a69aec612ba90baec125830c005216db/\\$FILE/X_1416_1_2018_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonimiz%C3%A1lt.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/a69aec612ba90baec125830c005216db/$FILE/X_1416_1_2018_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonimiz%C3%A1lt.pdf)

14 Az egyes országok alkotmánybíróságai előtti dilemmák, és az Európai Bíróság gyakorlatának rövid bemutatásául lásd a Kormány Alaptörvény értelmezésére irányuló indítványát és a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat 32–49. pontokat.

15 Részletesen kifejtve lásd a Kormánynak az Alaptörvény B) cikk (1) és (4) bekezdése, E) cikk (2) bekezdése és 19. cikke értelmezésére irányuló indítványának 9–12. oldalait.

Az új rendelkezés helyes értelmezéséhez az egész bekezdés kontextusát szükséges vizsgálni: Az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének első mondata szerint Magyarország menedékjogot biztosít annak a származási vagy tartózkodási országában üldözött kérelmezőnek, akinek más ország nem nyújt védelmet. A módosítás a szabályt azzal egészítette ki, hogy nem jogosult a védelemre az, aki biztonságos országon haladt keresztül. Vagyis Magyarország menekültügyi védelmet alanyi jogként akkor biztosít, ha azon az útvonalon, amelyen a kérelmező Magyarországra érkezett, ott nem volt biztonságos ország. A védelmet biztosít kifejezés azt jelenti, hogy Magyarország az ilyen kérelmezőnek védelmet ad (ugyanakkor ez sem feltétlen alanyi jog, hiszen a menedékjog biztosítása bizonyos feltételekhez köthető, már az Alaptörvény is megállapít ilyen feltételeket, de ezek mellett a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény is meghatároz követelményeket). A módosítás indoka azon kormányzati álláspont, hogy a menedékjogot kérelmezőknek az első számára biztonságos harmadik országban kell menedékjogi kérelmet benyújtania, és ilyen esetben Magyarországnak – mint többedik biztonságos harmadik országnak – nem kötelessége a kérelmezőnek menedékjogot nyújtania. Az ezzel ellentétes értelmezés azért is kerülendő, mert ez egy káros, menekültügyi „asylum shoppingra” adna lehetőséget. Az Alaptörvény módosítása nem tesz mást, mint az 1989-ban kihirdetett, és azóta is alkalmazott Genfi Menekültügyi Egyezmény¹⁶ 31. cikk (1) bekezdésének elveit emeli be az Alaptörvénybe. Ugyanakkor az előterjesztői javaslat szándéka (amelyet az Országgyűlés is elfogadott) – ahogyan a benyújtott javaslat indoklásából is megismerhető – az volt, hogy az alanyi jog hiánya ellenére az Országgyűlés dönthessen arról, hogy a biztonságos harmadik országon keresztül érkező kérelmezőknek védelmet biztosít.

A menekültügyi szabályok módosításához kapcsolódik, hogy a menedékjog biztosításának, valamint a menekültügyi kérelem előterjesztésének és elbírálása feltételeinek alapvető szabályait a jövőben sarkalatos törvény szabályozza, ezzel is előírva a szabályok elfogadásához, módosításához szükséges kimagasló konszenzust.

Az Alaptörvény-módosítás elfogadását követően jogalkotási lépésként került sor az egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról szóló 2018. évi VI. törvény elfogadására, amely egyrészt az új alaptörvényi szabályokhoz kapcsolódva minősített többséggel erősítette meg az érintett jogszabályhelyeket (aminek következtében sarkalatosági záradék is elhelyezésre került a törvényekben), továbbá a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvénybe új elfogadhatatlansági okot helyezett el a jogalkotó, amely szerint elfogadhatatlan a menedékjogi kérelem, ha a kérelmező olyan országon keresztül érkezett, ahol üldözésnek, súlyos sérelem veszélyének nincs kitéve vagy abban az országban a megfelelő szintű védelem biztosított¹⁷.

II. 3. KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁGI RENDSZER FELÁLLÍTÁSA

A Kormánynak már a 2014–2018 közötti országgyűlési ciklusban is célja volt az önálló közigazgatási bírósági rendszer kialakítása. Erre vonatkozóan az első kísérlet 2016-ban történt, amikor Magyarország első önálló közigazgatási perjogi kódexével párhuzamosan az Igazságügyi Minisztérium javaslatot tett a közigazgatási bíróságok felállítására. Erre végül az ellenzék támogatásának hiányában nem került sor. Ugyanakkor az igazságügyi tárca már ekkor is kifejtette azon véleményét, hogy az európai jogfejlődés útja az önálló közigazgatási perrend és az elkülönült közigazgatási bíróságok. Ugyanis ezen intézményekkel lehetséges a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára irányuló tevékenység színvonalának emelése, az egységes joggyakorlat elősegítése. Az új közigazgatási perjogi kódex 2018. január elseji hatálybalépése a célok eléréséhez megtette az első lépést azáltal, hogy lehetővé tette a közigazgatás mindenfajta kifelé irányuló, joghatás kiváltására alkalmas cselekvése feletti bírósági kontrollt.

Mindenképpen megjegyzendő, hogy a közigazgatási bírósági rendszer felállítása nem előzmény nélküli: 1896-tól 1949-ig működött Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság. A fenti indokokra alapozva a módosítás megteremti a szervezetenként elkülönült közigazgatási bíróság modelljét, ugyanakkor ezt oly módon teszi, hogy a törvényalkotónak széles mozgásteret legyen a szabályozási javaslat kidolgozásakor. Ugyanis a módosítás csupán annyit mond, hogy létre kell hozni a Kúriával azonos jogállású Közigazgatási Felsőbíróságot és közigazgatási jogvitákban (és törvényben nevesített egyéb ügyekben) közigazgatási bíróságok döntenek. Vagyis az alkotmányozó csak a szervezeti modell alapelemeit határozta meg: a törvényalkotóra bízta, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság alatt milyen felépítésű közigazgatási bírósági szervezetrendszert hoz létre (jelenleg mind a 19 megyében és a fővárosban is működnek közigazgatási és munkaügyi bíróságok), milyen modellt választ a közigazgatási bíróságok igazgatására. Ugyanakkor a módosítás a bírósági szervezetre vonatkozó egyéb, garanciális szabályokon nem változtatott, vagyis azt is egyértelművé tette, hogy nem kíván szakítani az egységes bírói jogállási modellel, tehát mind a rendes, mind a közigazgatási bíróságok esetén „bírák” fogják ellátni az ítélezési tevékenységet, a kétféle bírósági szervezetrendszerben egységes bírósági jogállás lesz.

Egy új bírósági rendszer létrehozása ugyanakkor nem egyszerű, és nem egyik napról a másikra történik, számos nemzetközi modell, megoldás vizsgálata szükséges a megfelelő rendszer kialakításához. Megjegyzendő, hogy a közigazgatási bírósági rendszer felállítására vonatkozó javaslatok megvitatása céljából az igazságügyi miniszter a jogásztársadalom kiváló képviselői közül felkért tagokból álló szakértői, tanácsadói testületet hozott létre¹⁸. Ugyanakkor ez azt is jelenti, hogy hiába fektette le az Alaptörvény a bírósági rendszer új struktúrájának az alapjait, mindaddig, amíg az új bírósági struktúra fel nem áll (vagyis a szükséges törvények és egyéb jogszabályok

¹⁶ A magyar jogba átültette a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezményt valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1989. évi 15. törvényerejű rendelet.

¹⁷ Lásd Met. 51. § (2) bekezdés f) pont.

¹⁸ A szakértői bizottság tagjainak névsora megtalálható az alábbi linken: <http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/szakertoi-bizottsagot-allit-fel-az-igazsagugyi-miniszter>

kihirdetésre nem kerülnek, a szervezeti, személyi és infrastrukturális feltételek nem adóttak), addig a rendes bíróságok látják el a közigazgatási bíróságok feladatait is, ahogy az Átmeneti rendelkezések 27. és 28. pontjában megjelenik.

Tehát kijelenthetjük, az Alaptörvény ezen témakörben megfogalmazott új rendelkezéseinek végrehajtásához is szükség van jogalkotásra, azonban e jogi normák Országgyűlés részére történő benyújtására és elfogadására csak a későbbiekben kerül sor.

II. 4. MAGÁNÉLET VÉDELME

Következő, a parlamenti vita alapján szintén közérdeklődésre számot adó módosítás a magánélet védelmének alaptörvényi megerősítése. A módosítás nem előzmény nélküli, a korábbi Alkotmánnyal szemben az Alaptörvény elfogadott szövege is tartalmazta már a magánélet védelmét. Azonban az Alaptörvény 2011-es elfogadása óta olyan mértékű technikai fejlődés és digitalizáció zajlott, amelyre az alkotmányozó is reagálni kívánt. E kihívások nemcsak a magyar alkotmányozót sarkallták cselekvésre. Párhuzamosan említhető véleményem szerint, hogy a magánélethez való jogot az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. cikke is tartalmazza, és ennek szellemében az utóbbi években sor került több olyan európai uniós jogalkotásokra is, amely a magánszféra korábbiakhoz képest még kiemeltebb védelmére irányult, ennek napjainkban a legtöbbit hangoztatott eleme a személyes adatok fokozott védelme, amellyel a polgárok jogvédelmének fokozása vezette az európai döntéshozókat, amikor 2016-ban elfogadták az Európai Unió tagállamaiban általánosan és közvetlenül alkalmazandó a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendeletet, vagyis gyakrabban hallható formában a GDPR-t vagy más néven az általános adatvédelmi rendeletet.

Visszatérve a módosításra, az fokozza a magánszférajogok védelmét azáltal, hogy kimondja, hogy a gyülekezési jog gyakorlása és a véleménynyilvánítás szabadsága nem járhat ezek sérelmével. Hangsúlyozandó, hogy a módosítás célja nem a magánszférajogok abszolút védelme volt (hiszen esetükben is érvényesülnie kell az alapvető jogok korlátozására vonatkozó dogmatikának), hanem az, hogy ezek fokozottabb védelmére legyen figyelemmel a jogalkalmazó. Ezzel hozható kapcsolatba az Alkotmánybíróság 13/2016. (VII. 18.) AB határozata, amelyben szintén a magánszférajogok és a gyülekezési jog kapcsolatával foglalkozott, és ahol szintén elismerte a magánélet védelmét. A módosítás tehát ezeknek a korábbi alkotmányjogi környezethez képest történő fokozottabb védelmét mondta ki, ami nem jelenti más jogok teljes kiüresítését, azonban azok gyakorlása során a magánszféra lehető legteljesebb mértékben történő tiszteletben tartására kell törekedni, illetve nem lehetséges oly módon gyakorolni a más jogokat, hogy azok már a magánszférajogok aránytalan sérelmével járjanak. Szintén kiemelendő, hogy a magánélethez kapcsolódóan az alkotmányozó külön megnevezte a magánélethez való jog megélését biztosító térbeli szférának a színhelyét is, mindkét megvalósulási formában: egyrészt

hangsúlyozta az otthon nyugalmanak, „mint a fáradt emberek utolsó mentsvárának” védelmét, ami nem fizikai oldalról közelíti meg az otthont, hanem mint a pihenés színhelyét, másrészt az otthon fizikai védelmét is nevesítette az alkotmányozó. E kettős értelmezés jelentős újítás az Alaptörvényben, mert bár az európai államok többsége még alkotmányi szinten is védelmezi az otthont, azonban egy részük fizikai, más részük „pszichikai” térenként tekint rá, és csak kevés olyan ország van, amely komplex védelemben részesíti azt.

A magánszférajogokhoz kapcsolódik, hogy a módosítást követően elfogadta az Országgyűlés a magánélet védelméről szóló 2018. évi LIII. törvényt és a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvényt, amelyben a törvényalkotó már figyelemmel volt az alkotmányozó által meghatározottakra. Visszatérve az otthon fizikai védelmét nevesítő alaptörvényi rendelkezéshez, az alkotmányozó egy érdekes technikát alkalmazott, mert azt nem a magánszférajogokat tartalmazó VI. cikkbe, hanem a lakhatáshoz kapcsolódó XXII. cikkbe helyezte el, ami átvezet minket a módosítás következő témaköréhez.

II. 5. LAKHATÁSSAL KAPCSOLATOS RENDELKEZÉSEK

Az otthon fizikai védelmére vonatkozó alaptörvényi rendelkezés nem véletlenül került az Alaptörvény XXII. cikkébe, ugyanis a parlamenti vita folyamán az Igazságügyi Bizottság úgy foglalt állást, hogy a lakhatással összefüggő állami kötelezettségvállalások e cikkben szerepelnek, ezért indokolt az otthon fizikai védelmét is itt szerepeltetni.¹⁹ (Ezt az indokolást átvette a Törvényalkotási Bizottság is.²⁰) Az otthon nyugalmanak a védelme már a Kormány által benyújtott javaslatban is szerepelt, de ahogy az fentiekben írtam, az nem az otthon fizikai védelmét jelenti elsődlegesen. Az alkotmányozó a fizikai védelemnek az Alaptörvény lakhatásra vonatkozó rendelkezései közé illesztésével hangsúlyozta, hogy az otthon fizikai védelme a lakhatás kérdéseivel függ össze. Ezzel összefüggésben mondja ki az Alaptörvény, hogy hazánk törekszik arra, hogy emberhez méltó lakhatás feltételeit mindenki számára biztosítsa. Ehhez kapcsolódva pedig bekerült az a rendelkezés az Alaptörvénybe, amely kimondja, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését és a közterület közcélú használatának védelmét az állam és az önkormányzatok úgy biztosítják, hogy törekszenek a hajlék nélkül élő emberek számára szállást biztosítani. Ennek kimondásával az alkotmányozó célja – a Törvényalkotási Bizottság összegző módosító javaslata szerint²¹ – kettős volt: nemcsak azon államcél kívánta megjeleníteni, hogy az állam a hajlék nélkül élő személyek számára szállást törekszik biztosítani, hanem azt is, hogy a közterület közcélú használata nincs összhangban azzal, hogy az a hajlék nélkül élő személyek szálláshelyül szolgáljon. E gondolatsorhoz kapcsolódva

19 Lásd az Igazságügyi Bizottság részletes vitát lezáró módosító javaslatát: <http://www.parlament.hu/irom41/00332/00332-0008.pdf>

20 Lásd a Törvényalkotási Bizottság összegző módosító javaslata 3. pontjának indokolását: <http://www.parlament.hu/irom41/00332/00332-0011.pdf>

21 Lásd a Törvényalkotási Bizottság összegző módosító javaslatát: <http://www.parlament.hu/irom41/00332/00332-0011.pdf>

a módosítás kimondja, hogy tilos a közterületen történő életvitelszerű tartózkodás.

Hozzá kell tennem, hogy a hajléktalanság kérdése és az emberek lakhatásának biztosítása nem könnyű, és nem most felmerült téma. A módosítás körül a Törvényalkotási Bizottság tárgyalásakor is nagy vita zajlott, mert több képviselő álláspontja szerint a javaslat a hajléktalanság betiltását jelenti. A kormánypárti képviselők ugyanakkor egyértelművé tették, hogy a javaslatnak kettős célja van: „*egyfelől segíteni kell azoknak az embereknek, akiknek az élete úgy alakult, hogy hajléktalanok vagy a közterületeken élnek, másfelől pedig védeni kell a többi embert is*”²². Az is elhangzott, hogy a javaslat nem a hajléktalanság betiltására, hanem a közterület közcélú funkciójának megóvására irányul, és azon személyeknek, akiknek nincsen lakásuk, azoknak a szociális ellátórendszerben kell segíteni, ugyanakkor a közterület nem a szociális ellátórendszer része.²³

A hajléktalanságra vonatkozó javaslat kapcsán ki kell emelni, hogy ennek hatálybalépése eltér a módosítás általános hatálybalépésétől, azt az alkotmányozó 2018. október 15-én határozta meg. Ennek indoka, hogy az alkotmányozó céloknak megfeleléshez a szociális igazgatási rendszerre és a szabálysértési szabályokra vonatkozó jogszabályokat módosítani kellett. Ennek eredményeképpen bekerült a szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvénybe új 133/B. alcímként az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése tényállás (a korábbi azonos nevű 133/C. alcímet felváltva)²⁴, amely alapján elsődleges cél, hogy az életvitelszerűen közterületen tartózkodó személy vegye igénybe a szociális ellátórendszert, és csak ennek eredménytelensége esetén kerül sor a szabálysértési eljárás lefolytatására. (Megjegyzendő, hogy felmerül, vajon e szabálysértési tényállás mennyiben ítélendő meg másként, mint a szabálysértési törvény korábbi hasonló tényállása, amelyet az Alkotmánybíróság a 39/2012. (XI. 4.) AB határozatában megsemmisített. Véleményem szerint ahogy az Alkotmánybíróság is hangsúlyozta, a hajléktalanság élethelyzet – egy olyan társadalmi probléma, amit nem lehet szankcionálni – erre tekintettel az új szabálysértési javaslat nem az utcán élést, mint élethelyzetet szankcionálja, hanem a szociális szolgáltatások (hajléktalan ellátás) igénybevételének vagy az elkövetés helye elhagyásának elmulasztását. (Megjegyzendő, hogy a megfelelő szociális szolgáltatások léte az állam objektív életvédelmi kötelezettségéből fakad, abból az elgondolásból, hogy az államnak – minimális szinten – akár a társadalmi partnerek bevonásával gondoskodnia kell minden fedél nélküli elhelyezéséről és ellátásáról.) Kiemelendő, hogy törvénymódosítással párhuzamosan, illetve azt követően, részben annak végrehajtási rendeleti formájában szabályozásra kerülnek a szabálysértési hatóság, a szociális intézmények, a helyi önkormányzatok és a polgárőrség feladatai és

együttműködésük szabályai, illetve a szociális ellátórendszer részére további források juttatására kerül sor.

II. 6. KERESZTÉNY KULTÚRÁNK VÉDELME

Az Alaptörvény módosításnak a Törvényalkotási Bizottság ülésén legnagyobb vitát kiváltó javaslata a keresztény kultúránk jelentőségét deklaráló rendelkezés volt. Ez az Alaptörvény-módosítás benyújtott szövegében még nem szerepelt, így az alkotmányozói szándék bemutatásához elsődlegesen a Törvényalkotási Bizottságon lefolytatott vitára lehet hagyatkozni. A rendelkezést sokan sokféleképpen értelmezték a vita során. Egyes ellenzéki képviselők szerint a módosítás eredményeképpen a Biblia vagy a vallási tanítások jogforrásnak minősülnek²⁵, vagy sérül a vallásszabadság intézménye²⁶. A kormánypárti képviselők^{27,28} és több ellenzéki párt^{29,30} szerint viszont ez egy szimbolikus módosítás, amely nem egy vallást akar kiemelni a sok közül, hanem annak a kulturális közegnek a védelmét jelenti, amelyben az elmúlt ezer év során Magyarország fejlődött.

A Törvényalkotási Bizottság módosító javaslatának indokolása is az utóbbiakat erősíti meg, amikor kimondja, hogy „*Keresztény kultúra nélkül nincs Európa és Magyarország. A keresztény kultúra nélkül nincs egyetemes érték (...)*”³¹. Ugyanezt az értelmezést erősíti meg Schanda Balázs alkotmánybíró értelmezése is, aki szerint „*A szövegből nem olvasható ki az Alaptörvény elköteleződése a vallás és a vallási közösségek jelenlegi szerepével kapcsolatban (...) Az Alaptörvény nem a keresztény vallás, és nem is általában a keresztény kultúra mellett kötelezi el a magyar államot, hanem kifejezetten Magyarország kultúrájának, mint keresztény kultúrának a védelmét rendeli el. (...) Magyarország keresztény kultúrájának védelme nem egy keresztény kultúra létrehozásának parancsát jelenti, hanem inkább a meglévő, adott kultúra védelmének kötelezettségét. A keresztény kultúra kialakítása és őrzése továbbra sem az állam, hanem a keresztények felelőssége.*”³²

A Törvényalkotási Bizottság 2018. június 14-i ülésén, a vita során magam is elgondolkoztam azon, hogy amikor többes szám harmadik személyben, birtokos esetben fogalmaz a javaslat a keresztény kultúránk védelme szövegben, akkor azt hogyan lehet a vallással azonosítani, hiszen az egyértelműen Magyarország keresztény kultúrájára vonatkozik (ami a nemzeti identitásunk része), amely a keresztény vallás és Magyarország történelmének találkozásából született.³³

22 Idézet a Törvényalkotási Bizottság ülésének jegyzőkönyvéből, Selmecezi Gabriella (FIDESZ) felszólalása, jegyzőkönyv 16. oldala, elérési helye: <http://www.parlament.hu/documents/static/biz41/bizjkw41/TAB/1806141.pdf> (a továbbiakban: TAB jegyzőkönyv).

23 Bajkai István (FIDESZ) felszólalása TAB jegyzőkönyv, 18. oldal.

24 A módosításokat részletesen lásd a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény módosításáról szóló 2018. évi XLIV. törvényben.

25 Arató Gergely (DK) felszólalása TAB jegyzőkönyv, 12. oldal.

26 Burány Sándor (MSZP) felszólalása TAB jegyzőkönyv, 16. oldal.

27 Selmecezi Gabriella (FIDESZ) felszólalása TAB jegyzőkönyv, 15. oldal.

28 Bajkai István (FIDESZ) felszólalása TAB jegyzőkönyv, 17. oldal.

29 Keresztes László Lóránt (LMP) felszólalása TAB jegyzőkönyv, 20. oldal.

30 Hegedűs Lórántné (Jobbik) felszólalása TAB jegyzőkönyv, 26. oldal.

31 <http://www.parlament.hu/irom41/00332/00332-0011.pdf>

32 SCHANDA Balázs: *Magyarország keresztény kultúrájáról*, Pázmány Law Working Papers, 2018/8.

Elérési helye: http://www.plwp.eu/files/2018/PLWP_2018-08_Schanda.pdf

33 Részletesebb véleményemet lásd: SALGÓ László Péter: Az egyházi jogállásra vonatkozó alkotmánybírói joggyakorlat, *Fontes Iuris* 2018. évi I. szám, 24. oldal.

A keresztény kultúránk szövegrész szimbolikus rendelkezésként történő értelmezésének érvrendszerét erősíti, hogy a rendelkezéshez nem kapcsolódott külön törvényi vagy egyéb végrehajtási jogszabályalkotás.

II. 7. INDOKOLÁSOK KÖZZÉTÉTELE

Az Alaptörvény módosításnak volt még egy, a többi témától jól elkülöníthető része. Ez a jogszabályok indokolásával kapcsolatos rendelkezés. Az indokolásokra vonatkozóan már az Alaptörvény eredeti szövege is tartalmazott szabályt, amikor kimondta, hogy a bírósági jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljaival és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni.

A módosítás indokaként az Alaptörvény hatálybalépését követő, a jogalkotó céljának figyelembevételére irányuló bírósági gyakorlatból érdemes kiindulni, ugyanis a jogalkotó célját a bírósági jogalkalmazás nagyon eltérő súllyal vette figyelembe, mint ahogy ezt a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja is megállapította³⁴. A módosítás ezért egyértelművé kívánta tenni, hogy a jogalkotói célt hogyan kell vizsgálni. A módosítás a korábbi gyakorlatot fenntartva pontosabb irányutatót adott véleményem szerint a célok vizsgálatára azzal, hogy kimondta, hogy azokat elsősorban a preambulumban és az indokolásban kell keresni. Gyorsan hozzátehetjük, hogy ezáltal a teleológiai értelmezés során keretet adott ugyan, ez azonban nem kizárólagos figyelemmel „elsősorban” jelzőre, tehát, a jogszabály értelmezésekor a jogalkalmazó az egyéb értelmezési módszereket a jövőben is figyelembe veheti. Az Alaptörvény módosításának kormány általi előterjesztése során tehát az volt a cél, hogy a javaslat pontosítsa a korábbi gyakorlatot, nem kívánt új értelmezési kereteket létrehozni, a korábbi szabályokon nem kívánt változtatni³⁵, ahogy ez a módosítás indokolásában és Trócsányi László igazságügyi miniszter parlamenti expozéjában³⁶ is megjelent. Ez az értelmezés jelenik meg Varga Zs. András alkotmánybíró véleményében is.³⁷ Hangsúlyozandó, hogy a jogi normaszöveg és az indokolás között elvileg nem állhat elő értelmezési ellentét, ha erre mégis sor kerül, akkor pedig a törvényi normaszöveg tekintendő irányadónak, ugyanis az indokolás azt nem ronthatja le. Ha leronthatná, vagyis a jogi normának a textuális

értelmezéséhez képest az indokolás egy eltérő értelmezést tartalmaz, és a jogalkalmazó az utóbbit követné, az álláspontom szerint alaptörvény-ellenes helyzetet eredményez.

Az indokolások közzétételének alaptörvényi szabályával összefüggésben viszont számos kérdés merült fel. Ilyen például, hogy miért csak 2019. január elsején lép hatályba az Alaptörvény eme rendelkezése? E hatálybalépés már az Alaptörvény-módosítás Kormány által az Országgyűlésnek benyújtott változatában is szerepelt, indoka pedig – ahogy azt Trócsányi László igazságügyi miniszter is hangsúlyozta az expozéjában –, hogy jelenleg a jogalkotást és a hozzá kapcsolódó funkciókat is fel kell készíteni az új szabályokra, vagyis az indokolások közzétételére: ugyanis jelenleg a törvényeknek van preambuluma, ugyanakkor a jogszabályoknak nincsen indokolása. Az Országgyűlésnek benyújtott törvényjavaslatoknak van előterjesztői indokolása, a parlamenti munka során a Törvényalkotási Bizottság összegző módosító javaslatának készül összegző indokolása, de az elfogadott törvényhez kapcsolódó egységes indokolás nincs. Ugyanígy a kihirdetett jogszabály indokolásának nyilvánossága hiányzik a törvénynél alacsonyabb jogforrási szinten is. Továbbá még ha lennének is indokolások, kérdéses, hogy ezek hol jelenhettek meg. A Magyar Közlönyben, az Országgyűlés Hivatalának honlapján, a Nemzeti Jogszabálytárban? Ezekre a kérdésekre a jogalkotónak még válaszokat kell adnia, továbbá informatikailag is fel kell készülni az új szabályokra, ez indokolta a későbbi hatálybalépést.

Az Igazságügyi Minisztérium javaslata szerint³⁸ minden elfogadott törvénynek lenne az elfogadott szöveghez kapcsolódó előterjesztői indokolása, amely egységesen tartalmazná a benyújtott törvényjavaslat és az elfogadott módosító javaslatok indokolását. Ez az Országgyűlési Hivatal honlapjára is feltöltésre kerülne. A törvénynél alacsonyabb jogforrási szinten pedig a jogszabály megalkotója dönthetne arról, hogy indokoltnak tartja-e indokolást fűzni a jogszabályhoz. Az indokolások a Magyar Közlöny mellékleteként megjelenő „Indokolások Tárában” jelenhettek meg, továbbá a Nemzeti Jogszabálytárban is elérhetőek lennének.

E sorokat olvasva biztosan több kérdés is felmerül az olvasóban, amelyek közül néhányat előre megpróbálok megválaszolni. A legelső, hogy miért nem lesz kötelező az, hogy jogszabálynak legyen indokolása? Álláspontunk szerint ez azért nem szükséges, mert vannak olyan módosító jogszabályok, amelyek csak technikai pontosításokat tartalmaznak, például minden évben vannak olyan minisztériumi fejezeti kezelésű előirányzatról szóló miniszteri rendeletek, amelyek csak a költségvetési év számát módosítják a miniszteri rendeletben. Ilyen esetben álláspontunk szerint nem indokolt indokolást fűzni a normához. Viszont a törvények esetén elengedhetetlennek tartjuk az indokolást, hiszen az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint a törvények alapvető jogokkal és kötelezettségekkel függnek össze.

Szintén felmerülő kérdés, hogy visszamenőleg is meg fognak-e jelenni az indokolások? Erre álláspontunk szerint

34 A megállapításokat lásd a Kúria „Az Alaptörvény követelményeinek érvényesülése a bírósági ítélezésben” Joggyakorlat-elemző Csoportjának összefoglaló véleményét.

Elérési helye: http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/alaptorveny_osszefoglalo_velemenyt.pdf

35 Így például kiemelendő, hogy az indokolás nem kötelező erejű, csak értelmezési keretet, segédletet jelent.

36 Az expozé elérési helye:

http://www.parlament.hu/iromanyok-egyszerusitett-lekerdezese?p_auth=H5YO7gYZ&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpsql%2Fogy_naplo.naplo_fadat%3Fp_ckl%3D41%26p_uln%3D6%26p_felsz%3D34%26p_szoveg%3D%26p_felszig%3D34

37 VARGA Zs. András: *Törvényjavaslatok indokolása* – az Alaptörvény hetedik módosításának 8. cikkéről, Pázmány Law Working Papers, 2018/13. Elérési helye: http://www.plwp.eu/files/PLWP_2018-13_VargaZS_2.pdf

38 Ezzel kapcsolatban részletesen lásd a társadalmi egyeztetésre bocsájtott jogszabálytervezetet: http://www.kormany.hu/download/3/88/71000/Jat_indokol%C3%A1s_deregul%C3%A1ci%C3%B3_180826.pdf#!DocumentBrowse

nincs lehetőség, ezért csak 2019. január elsejét követően kihirdetésre kerülő jogszabályok (illetve e dátumot követően benyújtott törvényjavaslatok esetén) íránk ezt elő. Ugyanis az indokolások visszamenőleges megjelentetésével kapcsolatban mind praktikussági, mind jogi kifogások vannak. Praktikussági kérdés például, hogy 2019. január elsejét megelőző időszak esetében, hogyan jelentessük meg például a rendszerváltás előtti jogszabályok indokolását? Azok jelenlegi formátumukban anakronisztikusnak tűnnének, továbbá az indokolások tartalma sem lenne megállapítható minden esetben, hiszen teljesen más volt az országgyűlési tárgyalási rendje, egyéb jogforrási típusok esetén pedig az eredeti indokolások feltérképezése valószínűleg egyes esetekben már levéltári kutatómunkával sem lehetséges.

További, a jelenlegi gyakorlaton alapuló félelem, hogy az indokolás pusztán meg fogja ismételni a jogi normát „prózában” leírva. Ezt mindenképpen kerülendőnek tartjuk, az indokolás legyen rövidebb vagy hosszabb a normaszövegnél, de mindenképpen a jogalkotói szándékot és célt mutassa be. E körben már most is fel lehet mutatni jó gyakorlatot, mint például a gyülekezési jogról szóló T/707 irományszámú törvényjavaslat indokolása³⁹.

III. ZÁRÓ GONDOLATOK

Remélem, munkámmal sikerült bepillantást adnom az Alaptörvény-módosítás kulisszái mögé, hogy milyen történeti és jogi előzményeket követően, milyen előkészítő anyagokon alapulva javasolta az Igazságügyi Minisztérium az Alaptörvény hetedik módosítását.

Remélem, szintén sikerült bemutatnom, hogy a módosítást követően, azon alapulva a kormányzaton belül milyen jogszabályalkotási munkálatok folytak, illetve folynak. Tisztában vagyok velem, hogy minden, általam csak – a terjedelmi korlátok miatt – röviden bemutatott téma a jelenlegi keretekhez képest jóval hosszabb kifejtést igényel.

Remélem, hogy a jövőben, az Igazságügyi Minisztériumban a munkatársaim között lesznek olyan kollégák, akik akár a *Fontes Iuris*-ban, akár más tudományos lapok hasábjain egy-egy témakörben részletesebben bemutatják az Alaptörvény-módosítás előkészítése során felmerült kérdéseket, a módosítás indokait és a módosítást követő kormányzati jogszabály-előkészítést.

³⁹ <http://www.parlament.hu/irom41/00707/00707.pdf>

Hajas Barnabás*



Az Alkotmánybíróság hatása a gyülekezési jogi szabályozás megújítására**

1. ELŐZMÉNYEK

A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Gytv.) hónapokkal az Ellenzéki Kerekasztal megalakulása előtt, közel fél évvel a Nemzeti Kerekasztal Tárgyalások megkezdése előtt, és több mint egy évvel az első szabadon választott Országgyűlés megalakulása, hazánk állami önrendelkezésének visszaállta előtt, 1989. január 24-én lépett hatályba. A régi Gytv. szövegén azóta csak apróbb, jellemzően más törvények fogalomhasználatához kapcsolódó egységesítést szolgáló pontosításokra került sor. Ez alól csupán az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény tekinthető kivételnek, amely átmeneti és záró rendelkezései között – a hatályos választójogi szabályok fogalomrendszerének megfelelően – úgy rendelkezett, hogy a régi Gytv. „a 12. § és 13. § kivételével az országgyűlési képviselők és a helyi önkormányzati képviselők választásával összefüggő gyűlésekre, valamint a képviselői és a tanácsági beszámoló gyűlésekre” szövegrésze helyébe „a választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésekre szöveg” lépjen. Emellett a régi Gytv. 8. § (1) bekezdésében az „illetőleg a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével járna” fordulatot ekkor váltotta fel a „ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható” kitétel. Az Alkotmánybíróság működésének első húsz évében mindössze négy, kifejezetten gyülekezési jogi tárgyú határozatot hozott,¹ azonban a régi Gytv. szövegének legjelentősebb változását a 75/2008. (V. 29.) AB határozat hozta, amely megsemmisítette a régi Gytv. 14. § be nem jelentett gyűlések feloszlását kötelezően előíró rendelkezését.

A valódi alkotmányjogi panasz lehetőségével ez jelentősen megváltozott, már nemcsak a régi Gytv. alkotmányosságának absztrakt kérdését kellett megválaszolni, hanem öt év alatt öt határozatában² vizsgálta az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésé-

ben biztosított békés gyülekezéshez való jog érvényesülése mellett a régi Gytv. és a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: BMr.) alkalmazását is. A korábban megszilárdult jogalkalmazói gyakorlat, a kiszámíthatóan alkalmazható tesztek kerültek így az Alkotmánybíróság mérlegére. Az Alkotmánybíróság legutóbbi öt határozatával nem csak a korábbi töretlen gyakorlathoz illeszkedő döntések és az azokat megelőző eljárások alaptörvény-ellenességét mondta ki, hanem a gyülekezési jog korlátainak rendszerével kapcsolatban is több megállapítást tett. Így a korlátokkal összefüggésben visszatérően hivatkozott az *in dubio pro libertate* elvre, az egyeztetési eljárás lefolytatását a megtiltás eljárási előfeltételének tekintette. Rögzítette a gyűlés megtiltásának – feloszlathoz képest is – *ultima ratio* jellegét, és kimondta, hogy a régi Gytv. két megtiltási okot ismer, ebből fakadóan a régi Gytv. 2. § (3) bekezdése³ a gyűlés feloszlását megalapozhatja ugyan, de megtartásának előzetes korlátja nem lehet. Megkívánta továbbá az ütköző alapjogok méltányos egyensúlyát is. Ki kell emelni továbbá azt is, hogy az Alkotmánybíróság az ABh6.-ban megállapította, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit. Az ABh7.-ben pedig az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az Alaptörvény VIII. cikkét sértő mulasztás áll fenn amiatt, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a gyülekezések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat, valamint az alapjogok összeütközésének feloldását szolgáló olyan törvényi rendelkezések megalkotását, amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás mellett egyidejű érvényesülését. Az Alkotmánybíróság ezért mindkét AB határozat esetében felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2016. december 31-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság legutóbbi gyakorlata azonban az egyébként korábban kiszámítható bírósági gyakorlatot is elbizonytalanította. Ennek az lett az eredménye, hogy a régi Gytv. belső koherenciája megbomlott, a gyülekezés általános korlátai, a megtiltási okok, valamint a feloszlási okok egy-

* Hajas Barnabás: Igazságügyi Minisztérium, miniszteri biztos, PhD, PPKE JÁK Alkotmányjogi Tanszék egyetemi docens.

** A kézirat zárása 2018. október 1-je előtt történt.

1 55/2001. (XI. 29.) AB határozat (a továbbiakban: ABh1.); 4/2007. (II. 13.) AB határozat; 75/2008. (V. 29.) AB határozat (a továbbiakban: ABh2.) és 40/2010. (IV. 15.) AB határozat.

2 3/2013. (II. 14.) AB határozat (a továbbiakban: ABh3.); 24/2015. (VII. 7.) AB határozat (a továbbiakban: ABh4.); 30/2015. (X. 15.) AB határozat (a továbbiakban: ABh5.); 13/2016. (VII. 18.) AB határozat (a továbbiakban: ABh6.); 14/2016. (VII. 18.) AB határozat (a továbbiakban: ABh7.).

3 „A gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.”

máshoz való viszonya kiszámíthatatlanná vált, továbbá a régi Gytv. 8. § (1) bekezdésében meghatározott két megtiltási ok mára szinte teljes mértékben kiüresedett.

Az újabb bírósági gyakorlat kiszámíthatatlanságára példa, hogy a bíróság ugyanazon bejelentő, tartalmilag megegyező különböző bejelentéseit eltérően ítélte meg. Egy esetben, amikor a bejelentő az MTA elnöke lakása elé szervezett hét egymást követő napon 18–21 óra közé gyűlést: „Mindezekre figyelemmel a bíróság azt állapította meg, hogy az arányosság vizsgálata során – amit a kérelmezett az alkotmánybírósági döntés alapján helyesen elvégzett –, az arányossági tényező körében helyesen értékelt a tényeket. A bíróság a döntésének meghozatalát megelőzően megtekintette a rendelkezésre bocsájtott felvételeket, melyekből egyértelműen megállapítható, hogy a környéken lakók megerősítették, az írásban jelzett panaszokat fenntartják, a kérelmezőt »túrheterlen« kategóriába sorolják. A felvételeken látszik az utcakép és az is, ahogy a kérelmező éppen kihangsúlyozva demonstrál, ami egy kertvárosi, csendes, szűk utcában olyan zajt kelt, hogy nehezen hallható a nyilatkozók hangja.” A bíróság köztudomásúként értékelt, hogy a kihangsúlyozott demonstráció „a környék lakóit érintené, és ezzel nemcsak az MTA elnökének és családjának, hanem a környéken lakók nyugalomához és otthonához kötődő alkotmányos alapjogát is aránytalanul zavarná”. A bíróság emellett arra is figyelemmel volt, hogy a bejelentő korábban számos alkalommal tartott a bejelentésben megjelölttel megegyező témájú tüntetést. [27.Kpk.46.218/2016/2., de lásd hasonlóan 17.Kpk.46.258/2016/3., 20.Kpk.46.288/2016/2., más esetekben a mérlegelés eredményéhez képest jutott más álláspontra a bíróság (pl. hipotetikus, távoli veszély nem alapozza meg a megtiltást: 13.Kpk.46.154/2016/2., 29.Kpk.46.230/2016/2.; nem értékelhető, hogy korábban hány azonos témájú rendezvényt tartott a bejelentő: 27.Kpk.46.219/2016/2.; vagy csak nem tudta megfelelően alátámasztani a rendőrség, hogy a rendezvény a régi Gytv. 2. § (3) bekezdése alapján a korlátozás arányos: 20.Kpk.45.868/2016/3. és 17.Kpk.45.066/2017/3.)]

2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAIBÓL FAKADÓ SZABÁLYOZÁSI KÉNYSZER

2.1. A GYŰLÉS FOGALMA

Az Alkotmánybíróság az ABh6.-ban kimondta, hogy a régi Gytv. sem a gyülekezés módjára, sem a gyülekezés helyével összefüggésben nem alkalmazott differenciált szabályozást, hanem egységesen „rendezvényről” rendelkezett és a „közterület” monolit fogalmát használta. Annak érdekében, hogy a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (új Gytv.) hatálya alá tartozó „rendezvényeket” el lehessen határolni más törvények hatálya alá tartozó „rendezvényektől”, így a régi Gytv. rendszerével szakítva a felvonulásokat és tüntetéseket is gyűléseknek nevezi.

Az Alkotmánybíróság a gyülekezési jog hatálya alá tartozó gyűlésekkel összefüggésben már egy korai határozatában [30/1992. (V. 26.) AB határozat] megállapította, hogy

„a gyülekezési jog szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához, mivel a gyűlések megszervezése, megtartása, illetve az azokon való részvétel ad lehetőséget a vélemény közös kialakítására”. A cél ilyen meghatározása biztosítja azt, hogy a nem ilyen célú gyűléseket a jogalkalmazó ne tekintse gyülekezési jog által védettnek, és gátat vessen a joggal való visszaéléseknek, valamint az elhúzódo, nyilvánvalóan nem a közügyben való véleménynyilvánításra, hanem zaklatásra irányuló gyűléseknek. A gyülekezés fogalmával összefüggésben fontos kiemelni azt is, hogy mit tekintünk „közügyben való véleménynyilvánítás céljából tartott nyilvános összejövetel” fogalmában közügynek, azt az Alkotmánybíróság a gyűlés céljának definiálásánál az ABh1.-ben és az ABh2.-ben is meghatározta. Eszerint minden olyan ügyet közügynek kell tekinteni, amely nem korlátozódik egyes magánjogi jogalanyok magánérdekeire, hanem a legszélesebb értelemben vett közállapotokkal, közérdekű kérdésekkel kapcsolatos vita tárgya. A politikai ügyeken kívül ilyennek kell tekinteni különösen az állami, vagy önkormányzati szervek működésével, intézkedéseivel, egyes közszolgáltatások ellátásával, közüzemek működésével, társadalmi konfliktusokkal, illetve azok feloldásával összefüggő gyűléseket. A közügyekben való véleménynyilvánítás köre tehát nem szorítkozik kizárólag a széles értelemben politikai kérdésekre, utóbbi ugyanis mindössze egyik fontos, de nem kizárólagos eleme a közügyeknek. Erre figyelemmel az új Gytv. – külföldi mintákhoz hasonlóan – a gyűlés fogalmává tette a közügyben történő véleménynyilvánítást.

2.2. A RENDŐRSÉG FELADATA

A rendőrségnek a gyűlésekkel összefüggő feladatai tekintetében az új Gytv. az Alkotmánybíróság ABh7.-ben megfogalmazott feltételeket követi. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis a rendőrségnek alkotmányos kötelezettsége a gyülekezés biztosítása és ennek körében a közrend fenntartása [Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdés], amelynek keretében a rendőrség a gyülekezés során intézkedéseket foganatosíthat mind a gyülekezés gyakorlásának, mind pedig az Alaptörvényben biztosított más alapvető jogok és alkotmányos értékek érvényesülése érdekében. A rendőrség konkrét intézkedési lehetőségeit, és azok eljárási szabályait a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény szabályozza.

2.3. A GYŰLÉS BÉKÉS JELLEGÉT BIZTOSÍTÓ KORLÁTOZÁSOK

Az új Gytv. tehát általános jelleggel kimondja a gyűlésen fegyveresen vagy felfegyverkezve való megjelenés tilalmát. Mindkét tilalmi előírás a gyűlés békés jellegének megőrzését biztosítja az 1. §-ban meghatározott gyűlés fogalommal összhangban – a békés jelleg definiálásának a szükségességéről értekezett a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja által kiadott elemzés is. Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott a kérdéssel. Így pl. az ABh2.-ben rámutatott arra, hogy a fegyveres, illetőleg felfegyverkezett megjelenés tilalma

nem korlátozza a gyülekezési szabadságot. Az Alaptörvény (és a korábbi Alkotmány is) ugyanis a békés gyülekezéshez való jogot ismeri el, és abba nem tartozik bele a fegyveres vagy felfegyverkezett megjelenés joga. Emellett azonban különösen fontos kiemelni az Alkotmánybíróság által hozott, korábban már idézett ABh6.-ot, amelyben a testület kifejezetten arra hívta fel az Országgyűlés figyelmét, hogy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a gyülekezésről szóló 1989. évi III. törvényben a gyülekezések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a jelenlegi szabályozási környezet nem biztosít elegendő garanciát arra, hogy a gyülekezés résztvevőit megfelelő védelemben lehessen részesíteni. Hiányosak ugyanis azok a garanciális előírások, amelyek elősegítik, illetve biztosítják a békés gyülekezéshez való jog gyakorlását. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a békés jelleg előzetes biztosítása, valamint a gyülekezésen részt vevők védelme érdekében kiegészítésre szorulnak a régi Gytv. szabályai. A jelenlegi rendelkezések ugyanis nem ölelik fel a békés gyülekezésre, valamint az élethez való jogra veszélyes eszközök teljes körét, így például az emberben vagy dolgokban kárt okozni képes szúró- és vágóeszközöket, a különböző gázokat vagy azokat a fegyverutánzatokat, amelyek a rendezvényen részt vevő békés tömegben komoly riadalmat, pánikot kelthetnek. A régi Gytv. szövege szerint a magatartás akkor esik a felfegyverkezve megjelenés tilalma alá, ha az élet kioltására vagy testi sértés okozására alkalmas eszközt (a dolgok károsítására alkalmas eszközöket nem vonja a tiltott körbe!) „erőszak vagy fenyegetés alkalmazása érdekében” tartja magánál. Meglehetősen könnyű az említett szubjektív elemre külső körülményekből következtetni, ha a tárgy kifejezetten e célból készült, azonban minden más esetben az ún. tárgyi oldali ismérvekből – így a használat tényleges, adott esetben a rendeltetészerűtől eltérő módjából – lehetne a szándékra és célzatra következtetni. Mindez pedig egyszerre hordja magában egy megalapozatlan rendőrségi felosztás veszélyét és azt is, hogy a célzatot elkésetten, az erőszak eskalációja után tudják csak azonosítani. A fenti – az Alkotmánybíróság által felállított – követelményekre figyelemmel, az új Gytv. ezért a nemzetközi gyakorlattal összhangban szabályozza a fegyveresen és a felfegyverkezve való megjelenés tilalmát.

Az ombudsman az AJB 4721/2009. számú ügyben javasolta, hogy a jogalkotó a gyülekezési jog gyakorlása során a „fegyveresen, vagy felfegyverkezve” történő megjelenés fogalmát pontosítsa, és ezzel egészítse ki a régi Gytv.-t. A régi Gytv. fegyverfogalmának pontosítása és kiegészítése elengedhetetlen az új Gytv.-ben annak érdekében, hogy a löfegyveren és robbanóanyagokon kívül más – ezeknél lényegesen nagyobb pusztítást okozó – veszélyes anyagok, hadifegyverek, és nemzetközi szerződésben tiltott fegyverek is e fordulat alapján kerüljenek értékelésre. Ugyancsak szabályozási megoldást kívánt a fegyver- és robbanószer-utánzatok kérdése. A békés jelleg elvesztésével való szoros kapcsolat miatt pedig indokolt, hogy „az élet kioltására vagy testi sértés okozására alkalmas” kifejezés meghatározása a dologi kár okozására alkalmas eszközökre is kiterjedjen.

Fontos továbbá kiemelni azt is, hogy a német gyülekezési törvények abból a tapasztalatokon alapuló megfontolásból, hogy a védőfelszerelés viselése idegen egy gyűléstől, továbbá

a gyűlés békés jellege elvesztésének állandó kísérő jelensége, kifejezetten tilalmazzák azt. (Pl. Alsó-szászországi gyülekezési törvény 9. §, bajor gyülekezési törvény 16. §, szászországi gyülekezési törvény 17. §, szövetségi gyülekezési törvény 17a. §.) A gyülekezési jog békés jellegének biztosítása érdekében e gyakorlatban is bevált szabályokat veszi át az új Gytv..

Európában az osztrák, belga, bolgár, dán, lett, litván, máltai, német, norvég, svéd és szlovák gyülekezési és közrendvédelmi szabályozás tiltja meg kifejezetten a gyűléseken az arc eltakarását. Az Egyesült Királyságban (Police and Criminal Evidence Act, 1984) az eljáró rendőr kérheti az arcot eltakaró viselet eltávolítását, de ez nem a gyülekezési jogot gyakorló személyekre korlátozott szabály. Csehországban, Franciaországban szabálysértést követ el, aki gyűlés résztvevőjeként az arcát olyan módon takarja el, hogy az megnehezíti, vagy lehetetlenné teszi az azonosítását. Finnországban az arc illegális eltakarását a Btk. 2004-es módosítása szabályozza: eszerint, aki nyilvános helyen felismerhetlenné takarja el az arcát azzal a nyilvánvaló szándékkal, hogy személy vagy vagyoni elleni erőszakos cselekményt kövessen el, az bírsággal vagy legfeljebb három havi szabadságvesztéssel büntethető. Ennek általános oka, hogy a résztvevők így lesznek egyértelműen azonosíthatóak mind a többi résztvevő, mind pedig a gyűlést esetlegesen biztosító rendőrök számára. Ugyancsak a békés jelleg biztosító garanciaként tekinthetünk a védőfelszerelés-viselés – lett, litván, német szabályozásban is megjelenő – tilalmára.

A fentiekkel összhangban az ABh7. szerint is hiányossága a régi Gytv.-nek, hogy nem rendelkezik az arc eltakarásáról, aminek főszabály szerint tilosnak kellene lennie megfelelő kimentési lehetőséggel (pl. ha a nonverbális kommunikáció eszköze – lásd máltai szabályozás). Magyarországon jelenleg a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 169. §-a büntetni rendeli, ha valaki a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésen az arcát olyan módon eltakarva jelenik meg vagy tartózkodik, amely alkalmas arra, hogy megghiúsítsa a személyének a hatóság vagy az eljáró hivatalos személy által történő azonosítását. Az arc eltakarásának tilalmát – az új Gytv.-ben szereplő differenciált szabályozási keretben – a gyülekezési törvényben kell meghatározni, ugyanis jelen formájában alkalmas lehet arra, hogy a gyülekezési jogot indokolatlanul korlátozza, vagy egy rendőri intézkedés alkalmával – éppen a rendőrség intézkedési kötelezettsége miatt is – a gyűlés lefolyásának megzavarását megalapozza. Az új Gytv. azonban – figyelemmel arra, hogy egy gyűlésen az arc eltakarása nem csak azért lehetséges, hogy a résztvevőket ne vagy csak nehezen lehessen azonosítani, hanem kifejezetten üzenet jellege is lehet, azaz kommunikációs célzattal is járhat – nem mondja ki ennek általános tilalmát, mindössze azt rögzíti, hogy a szervezőnek be kell jelentenie a bejelentési eljárás során, és annak a közrendre, közbiztonságra gyakorolt hatását a rendőrség majd a bejelentést követő eljárásban fogja majd megvizsgálni. Ugyancsak kommunikációs jelentése lehet a védőfelszerelés viselésének (pl. Critical Mass elnevezésű, városi kerékpározásért rendezett felvonulások esetén), ezért annak kivételt nem tűrő tilalma nem indokolt. Ha azonban a tudomásul vett bejelentés az arc-eltakarást, vagy a védőfelszerelés viselését nem tartalmazza, a felsorolt európai mintákhoz hasonlóan tilos.

2.4. AZ EGYEZTETÉSI ELJÁRÁS

Az új Gytv. 11. §-a elvi élel rögzíti, hogy a bejelentés elintézése során a gyülekezési hatóságnak a közigazgatási eljárások általános szabályai szerint kell eljárnia – az új Gytv.-ben megjelölt eltérések figyelembevételével. Az új Gytv. azért használja a „közigazgatási eljárások általános szabályai” fordulatot, mert e megfogalmazás rugalmas hivatkozást biztosít a mindenkor hatályos hatósági eljárási szabályokra, így elkerülhető a folyamatos módosítási kényszer.

Az Alkotmánybíróság az ABH6.-ban elsősorban a régi Gytv. azon hiányosságaira világított rá, miszerint a jogalkotó nem rendezte a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit. Az Alkotmánybíróság a határozata indokolásában kiemelte, hogy a rendőrség a tiltó okokat nem alkalmazhatja mechanikus jelleggel. Szükséges ugyanis lefolytatni (a jelenleg egy BM rendeletben előírt) egyeztetési eljárást, és külön kell indokolni a zavarás körében a régi Gytv.-ben szereplő „súlyossági mérce” alkalmazását. Az Alkotmánybíróság szerint mindezek alapján tehát lehetővé kell tenni, hogy a rendőrség egyeztessen a gyülekezések szervezőivel annak érdekében, hogy megtalálja a gyülekezés megtartását is lehetővé tevő, de az Alaptörvényben foglalt konkuráló jogok érvényesülését is biztosító egyensúlyt. (A BM rendelet és a régi Gytv. hiányosságára a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja által kiadott elemzés is felhívta a figyelmet, kiemelve, hogy feltétlenül rendezni szükséges az egyeztetés szabályait.)

Az Alkotmánybíróság az ABH7.-ben is foglalkozott a kérdéssel, ugyanis e határozatában is kimondta, hogy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta az alapjogok összeütközésének feloldását szolgáló olyan törvényi rendelkezések megalkotását, amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás mellett egyidejű érvényesülését. E határozatában kimondta az Alkotmánybíróság, hogy a bejelentő nem tévesztheti meg a jogalkalmazó szervezet (*ab abusu ad usum non valet consequentia*), hiszen a bejelentés funkciójával lenne ellentétes, ha az a szerv, amelynek rendeltetése a rendezvény biztosítása, téves információkat kap, és ennek következtében tévesen becsülné meg a rendezvény biztosításához szükséges erőforrásokat.

A gyülekezések szervezőinek a rendőrségben olyan partnert kell látniuk, amelytől a közrend fenntartása, valamint a gyülekezők alapjog gyakorlása közötti méltányos egyensúly fenntartása várható. Ezt azonban csak a jogalkalmazók következetes, az alapjog gyakorlati érvényesülésének célját szem előtt tartó és az ügy konkrét körülményeit megfelelően mérlegelő joggyakorlata segítheti elő.

A gyülekezési jog közterületen történő gyakorlása esetén elkerülhetetlen mások – a gyülekezési jogot nem gyakorlók – alkotmányos jogainak kisebb-nagyobb sérelme. Az alapjogi összeütközés szükségessé teszi az egymással összeütköző, az egy időben, egy helyen konkuráló jogok összemérését, és a döntést arról, hogy melyik alapvető jog korlátozása milyen feltételekkel indokolt az egyik vagy a másik alapjog javára. Az államot az a kötelezettség is terheli, hogy mindenki más, így a gyülekezés részt vevőin kívül, a harmadik személyek alapjogait is megfelelő védelemben kell részesítenie. A régi

Gytv. szabályozási rendszeréből azonban az Alkotmánybíróság megítélése szerint hiányoznak az Alaptörvényben biztosított jogok együttes gyakorlását lehetővé tevő jogi normák: ezért szabályozni szükséges a mérlegelési szempontokat, valamint a bejelentő és a rendőrség közötti egyeztetési eljárás folyamatát.

A gyülekezési jognak más alapjogokkal (pl. a szabad mozgáshoz való joggal) való kollíziója kapcsán érdemes kiemelni az Európai Unió Bíróságának gyakorlatából a Schmidberger-ügyet [Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge kontra Republik Österreich (C-112/00. sz. ügy)]. Az Európai Bíróság ebben az ügyben a gyülekezéshez való jogot az áruk és szolgáltatások szabad áramlásának jogával mérte össze, és közrendi kifogás hiányában, kizárólag az alapvető jogokra hivatkozva hozta meg a döntését. Az ügy értékeléseként több, a témával foglalkozó szerző is kiemelte, hogy a Bíróság az ügyben elmulasztotta az alapvető jogok és szabadságok közötti hierarchiafeltárást, és az arányossági tesztet sem a klasszikus formájában alkalmazta, így a döntés több problémát okozott a jogértelmezésben, mint amennyit megoldott.

Mindezek figyelembevételével – szintén az együttműködési kötelezettség jegyében – szabályozza az új Gytv. a szervező(k) és a rendőrség közötti kötelező előzetes egyeztetés szabályait. E szerint a bejelentés alapján a rendőrség rövid úton személyes egyeztetésre idézi a szervezőt (ha a bejelentés elbírálásához szükség van a szervező, a vezető, vagy más személyek meghallgatására), ahol a feleknek meg kell állapodniuk a rendőrség és a gyűlés szervezője, illetve vezetője közötti kapcsolattartásról, a rendezők számáról, azoknak a technikai eszközöknek az alkalmazásáról, amelyek a résztvevők helyszíni tájékoztatását biztosítják (itt elsősorban a tömeg irányításához szükséges hangtechnika emelhető ki), továbbá a gyűlés biztonságos lebonyolítása érdekében szükséges rendőri intézkedésekről. Ezzel összefüggésben szintén érdemes kiemelni az Alkotmánybíróságnak az ABH6.-ban kimondott álláspontját, miszerint a gyülekezési jognak a magánszférához való joggal való ütközése esetében, a körülmények mérlegelése alapján akár olyan helyen is tartható gyülekezés, ahol a magánszférához való jog sérülne, de adott esetben szigorúbb technikai feltételek mellett mégis garantált lesz e két jog együttes érvényesülése. Így pl. ennek során figyelembe kell venni különösen a gyülekezők célját, létszámát, a rendezvény időtartamát, gyakoriságát, dinamikus vagy statikus jellegét, és azt, hogy a résztvevők milyen napszakban, milyen hangosítás mellett kívánják üzenetüket eljuttatni a gyülekezés címzettjéhez. Mindezekről a feltételekről a rendőrség határozatot hoz.

Az új Gytv. – szintén a fenti ABH6.-tal összhangban – azt is rendezi, hogy ha a gyülekezési hatóság az egyeztetés során azt észleli, hogy a bejelentett helyszínen és időpontban nem tartható meg a gyűlés, akkor a szervező részére új helyszínt lesz köteles felajánlani a gyűlés megtartására. Fontos, hogy ha ez alapján a szervező megváltoztatja a gyűlés helyszínét, akkor az nem lesz új bejelentésnek tekinthető – azaz nem fog újraindulni a bejelentést követő eljárás – hanem csak a bejelentés módosításaként lesz értékelhető. Ez a szabály még inkább garantálja a gyülekezéshez való jog teljes körű érvényesülését. Fontos továbbá, hogy az új Gytv. rendelkezik arról, hogy

ha a szervező az együttműködési kötelezettség jegyében nem jelenik meg a 11. § szerinti kötelező egyeztetésen, a rendőrség abban az esetben is határozatában fog dönteni az említett tárgyakról, amelyet az új közigazgatási szabályozás szerint közhírré kell tennie (azaz egy rövidített indokolással a teljes határozat szövegét közzé kell tennie).

Az egyeztetés, illetve az alapján meghozott határozat sajátossága, hogy a rendőrség eljáró képviselője, valamint a bejelentők példamutató készséggel működnek együtt. A rendezvénnyel, annak lefolyásával, valamint annak biztosításával kapcsolatban nyilatkozatokat tesznek, kölcsönösen tájékoztatást adnak egymásnak a releváns kérdésekről. Korábban rendszeresen előfordult azonban, hogy a rendőrség nem az egyeztetéskor jelzett módon biztosította a gyűlést (ad absurdum lezárta a gyűlés közelében a metróállomásokat, amivel megakadályozta, hogy a résztvevők a gyűlésre eljussanak), valamint a tüntetők megszegték a szervező által vállalt magatartási szabályokat (pl. az Ország-ház körüli létesítménybiztosítási intézkedés keretében lezárt területre tömegesen bementek). A gyülekezési jog gyakorlását pedig jelentősen megnehezíti, ha az érintettek nem tartják be az egymásnak tett legegységibb ígéretüket.

2.5. A MEGTILTÁS ULTIMA RATIO JELLEGE (MEGTILTÁSNÁL ENYHÉBB ESZKÖZÖK)

Az ABh5. – a német alkotmánybíróság Brokdorf-döntésére hivatkozva – kifejtette, hogy „A korlátok sorában a legsúlyosabbnak a gyülekezések előzetes tiltása minősül. Tiltás esetében ugyanis a kifejezésre szánt vélemény nem tud érvényesülni, mivel a gyülekezők nem tarthatják meg a rendezvényüket. Az előzetes tiltás olyan ultima ratio jellegű korlátozás, amely teljes egészében megakadályozza az alapjog érvényesülését. Ebben a tekintetben még a rendezvény feloszlata is fokozatilag enyhébb korlátozásnak minősül. Éppen ezért egy tudomásul vett rendezvény esetében egy tilalmi ok – a rendezvény törvénysértő megtartása miatt – utólag oszlatási okká válhat, ez a viszony azonban nem fordítható meg: a rendezvény gyakorlása során tapasztalható törvénysértésekre adható szükségképpen reaktív jellegű oszlatási indok nem konvertálható át automatikusan előzetes tilalmi okká. Erre a fokozati különbségre mutatott rá a német Alkotmánybíróság is 1985-ben (I. BVerGE 69, 315), amikor a brokdorfi atomerőmű építése elleni tiltakozás ügyében elvi éllal rögzítette, hogy az előzetes tiltás alkalmazása esetén a közbiztonság közvetlen és magas fokú előrelátható veszélyeztetettségére van szükség. A testület szerint a gyülekezési jog fundamentális jellegére tekintettel az előzetes tiltást szigorú mérce szerint kell megítélni, különösen arra való tekintettel, hogy a tiltás esetleges téves mellőzése utólag az oszlatás révén még korrigálható”.

Sajnos, az Alkotmánybíróság nem vette figyelembe azt a lényeges körülményt, hogy a német gyülekezési szabályozás ismeri a közrendi okból történő megtiltás lehetőségét, és nem ad olyan szűk ok-listát, mint a régi Gytv. Arra sem volt figyelemmel, hogy a német alkotmánybíróság az idézett döntésében éppen a közrendi klauzula alkalmazása során irányadó

mércéket fektette le.⁴ Hasznos lehetett volna ennek a kérdésnek is figyelmet szentelni.⁵

A Brokdorf-döntés indokolásából kitűnik, hogy az *ultima ratio*-jelleg nem egyszerűen a többi korláthoz képest általában, és különösen nem a feloszlathoz képest, hanem csakis az enyhébb eszközök („*mildere Mittel*”) tekintetében értelmezhető.⁶

Az Alkotmánybíróság szerint „az arányosság tekintetében figyelemmel kell lenni a tiltás ok *ultima ratio* jellegére és számba kell venni a tiltásnál enyhébb korlátozások lehetőségét. [...] A mérlegelés eredményeként meghozott döntés indokolásából ki kell tűnnie, hogy a jogalkalmazók számba vették a gyülekezés enyhébb korlátozási lehetőségeit”.⁷ Később az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a régi Gytv. csak a bejelentés tudomásulvételének, vagy a gyűlés adott helyen és időben való megtiltásának lehetőségét ismeri, vagyis nincs olyan enyhébb korlátozási lehetőség, amit számba vehetnének a jogalkalmazók, ezért úgy ítélte meg, hogy a konkrét ügyben megvalósuló alapjog korlátozó jogalkalmazói gyakorlat elsődleges oka a törvényi szintű garanciális szabályozás hiánya, amely nem teszi lehetővé a rendezvény megtiltásánál enyhébb korlátozások, illetve feltételek alkalmazásának a lehetőségét. A megtiltási okok szabályozási körén kívül eső alapjogi kollízió esetében is lehetővé kell tenni, hogy a rendőrség egyeztessen a gyülekezések szervezőivel annak érdekében, hogy megtalálja a gyülekezés megtartását is lehetővé tevő, de az Alaptörvényben foglalt konkuráló jogok érvényesülését is biztosító egyensúlyt. Erre tekintettel a jogalkalmazónak lehetőséget kell adni, hogy mérlegelje a gyülekezés körülményeit, mindez azonban nem vezethet az alapjog gyakorlásának ellehetetlenüléséhez.⁸

Éppen az ABh5.-ben hivatkozott Brokdorf-döntés is kiemelte, hogy a megtiltás és a feloszlata az ilyen megtiltásnál enyhébb eszközökhöz képest *ultima ratio*-jellegű korlátozás. Bár a megtiltásnál enyhébb korlátokkal összefüggésben nem állapított meg az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet, a jogalkotót az új Gytv. kodifikációja során erre figyelemmel volt.

Az új Gytv. 13. § (1) bekezdés utolsó tagmondata egyértelművé tette a megtiltás – enyhébb korlátokhoz képesti – *ultima ratio* jellegét azzal, hogy kimondta: megtiltásnak akkor van helye, ha a közbiztonság, a közrend vagy mások jogainak és szabadságának védelme az 13. § (5) bekezdés szerinti

4 A Kúria eseti döntésében a védett személy jogainak és szabadságának sérelmének vizsgálatával kapcsolatban megjegyezte, hogy nem elegendő annak csak feltételezés szintjén való megfogalmazása, hogy ezáltal sérült volna más joga és szabadsága. (Kúria Kvf.III.37.999/2016/3., Indokolás [15].) Ez a megközelítés azért figyelemre méltó, mert ha a mások jogai és szabadsága fordulatot közreaddal helyettesítenénk, a Brokdorf-döntés egyik fontos tételéhez jutnánk, amely kimondta, hogy a közrend pusztá veszélyeztetése általában nem elegendő a korlátozáshoz. (Brokdorf-döntés Indokolás [79].)

5 Terjedelmi okokból eltekintek a Brokdorf-döntés részletes elemzésétől, azonban ismét jelzem, hogy izgalmas az is, ahogy a Brokdorf-döntés a gyülekezés korlátozásával kapcsolatban több helyütt is utal mások jogára, vagy éppen (jogos) érdekére mint a korlátozást (pl. bejelentési kötelezettség) szükségességét esetlegesen alátámasztó szempontra.

6 Olyannyira nem, hogy egy esetben kifejezetten együtt említi a megtiltás és a feloszlatast végső érveként a korlátozások rendszerében. („Verbot oder Auflösung setzen zum einen als ultima ratio voraus, daß das mildere Mittel der Auflagenerteilung ausgeschöpft ist.” [80].)

7 ABh5. Indokolás [50]–[51].

8 ABh6. Indokolás [52].

enyhébb korlátozással nem biztosítható. Ebből az is következik, hogy a gyülekezési hatóságnak elsődlegesen az enyhébb korlátozások alkalmazásával kell a közbiztonság, közrend vagy éppen mások jogait biztosítani.

2.6. A MAGÁNÉLETHEZ VALÓ JOG

Az alapjogi összeütközéssel összefüggésben figyelembe kell venni az Alkotmánybíróság által hozott ABh6.-ot is. Ebben a döntésében ugyanis az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az Országgyűlésnek szabályoznia kell a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait. A jogirodalomban egységes álláspont alakult ki a tekintetben, hogy egy alapjogi katalógus egészét magában foglaló rangsort nem lehet felállítani. Erre tekintettel azonban a fenti AB határozatban meghatározott kollízió feloldására szolgáló szempontokat nem lehet másféleképp meghatározni, mint ahogyan azt az Alkotmánybíróság a vonatkozó gyakorlatában kialakította. Az Alkotmánybíróság az alapjogok kollíziójának feloldására kialakított alapjogi tesztjét a 2/1990. (II. 18). AB határozatában deklarálta. Ennek értelmében három kritérium alapján állapítható meg egy alapjog korlátozhatósága: (1) a korlátozásnak van-e alkotmányosan elfogadható, legitim célja, (2) a korlátozás szükséges-e, továbbá (3) arányos-e. Az Alaptörvény elfogadásakor az alkotmányozó az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében, ezt a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatban kialakított alapjogi tesztet vette át. Így a gyülekezési jognak más alapjogokkal való kollíziója esetén a korlátozás szempontjait is csak az Alaptörvény I. cikkére és ezáltal az Alkotmánybíróság gyakorlatára támaszkodva lehet meghatározni. Ezáltal az új Gytv. a 13. §-ában a korlátozás szempontjaként a szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmet határozza meg.

Az Alaptörvény VI. cikke szerint a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével. A magánszféra gyülekezési jog gyakorlásával összefüggő védelmével kapcsolatban ugyancsak a generálklauzula-jellegű meghatározás lehet csak a szabályozási cél elérésére alkalmas. Az ingatlantól számított távolság mint abszolút korlát meghatározása csak látszólag volna egyszerűbb és megfoghatóbb: egyrészt nincs és nem is lehet figyelemmel egy konkrét gyűlés magánszférára gyakorolt

közvetlen hatására (pl. nagyobb hangnyomás, vagy más zavaró fény-, vagy hanghatás), másrészt könnyen kijátszható (a „védőtávolságra” figyelemmel jelentik be a gyűlést), vagy éppen aránytalanul súlyos korlátozást eredményezne, ha a korlátozás minden lakóingatlannal szemben egyidejűleg állna fenn.

2.7. AZ ÚJ GYTV. JOGORVOSLATI RENDSZERE

Az új törvényi szabályozás elkészítése során is figyelemmel kellett lenni az Alkotmánybíróság által hozott ABh3.-ra, amely kimondta, hogy a gyülekezési törvény szerinti háromnapos peren kívüli bírósági felülvizsgálat abban az esetben is kérhető, ha a rendőrség formálisan nem megtiltó határozatot hoz, hanem a bejelentés elbírálására vonatkozó hatásköre hiányát állapítja meg. A testület az ABh4.-ben kimondta azt is, hogy a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó gyűlés megtiltása miatti jogorvoslati út igénybevételének nem előfeltétele valamely jog – esetleg alapjog – tényleges sérelmének a bekövetkezése, elegendő, ha az érintett megítélése szerint jogát (jogos érdekét) sérti a támadott döntés. A gyülekezések megtiltásával kapcsolatos felülvizsgálat körében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogkövetkezmények köre szűkebb, a közigazgatási határozatot a bíróság nem változtathatja meg. A bíróság tehát két dolgot tehet: „[h]a a kérelemnek helyt ad, hatályon kívül helyezi a rendőrség határozatát, ellenkező esetben a kérelmet elutasítja”. A gyülekezést megtiltó határozatok felülvizsgálata esetében a bíróság végső döntési kötelezettsége tehát szigorúan ellenőrzési jellegű, a közigazgatási perben eljáró bíróságnak csupán kasszációs jogköre van. Ez azonban nem fog vonatkozni a 11. § (3) bekezdése és a 13. § (3) bekezdése szerinti határozatokra, mivel ezek esetében az új Gytv. megváltoztatási jogot is biztosít a bíróságnak.

Az új Gytv. – a régi Gytv.-hez hasonlóan – annak érdekében, hogy a gyűlés megtarthatóságának kérdésében mihamarabb végleges döntés születhessen, a bíróság döntésével szemben minden további jogorvoslatot kizár. Az eljárási határidők annyiban kerültek az új Gytv.-ben pontosításra, hogy meghatározza, hogy a kérelmet a gyülekezési hatóság három napon belül továbbítja a bíróság részére.

Demeter Zsuzsanna*



A bírósági eljárás megújítását szolgáló rendelkezések az új büntetőeljárás törvényben

1. BEVEZETÉS

Az Igazságügyi Minisztériumban 2010-ben kezdődött meg a büntetőjog területét érintő szabályozás átfogó reformja, melynek első állomása a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény megalkotása volt, ezt követte a büntetés-végrehajtás területén érvényesülő, a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény elfogadása, lezárásaként pedig az Országgyűlés 2017. június 13. napján fogadta el a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényt (a továbbiakban: Be.).

A 2018. július 1. napja óta hatályos Be. az 1998-ban elfogadott és 2003-ban hatályba lépett, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényt (a továbbiakban: 1998-as Be.) váltotta fel. A Be. fő célkitűzése a büntetőeljárás gyorsítása és hatékonyságának javítása, ezért a kódex számtalan olyan új intézményt, vagy a korábbi szabályozástól eltérő, azokon túlmutató rendelkezést tartalmaz, amelyek a büntetőeljárás indokolatlan elhúzódtatását hivatottak kiküszöbölni.

A jelen tanulmány a bírósági eljárásra koncentrálva, azokat a legjelentősebb szabályozási megoldásokat kívánja bemutatni, amelyek ennek a célnak a szolgálatában állnak és azt kívánják biztosítani, hogy a büntetőeljárás bírósági szakasza indokolatlanul ne húzódjon el, illetve el lehessen kerülni az akár évekig is zajló bírósági procedúrákat.

2. A BÍRÓSÁG ÖSSZETÉTELE

A Be. a nagy volumenű változtatásokat a *bíróság összetételére* vonatkozó szabályozásnál kezdi.

A Be. az 1998-as Be. rendszeréhez képest lényegesen leszűkíti az *ülnökök részvételét* az ítélezésben. Ennek a gyökeres változtatásnak az okaként a törvény az indokolásában – a polgári eljárás szabályozásával való összhangon túl –

a modern európai jogrendszerekben bekövetkezett azon tendenciára hivatkozik, miszerint jelentős mértékben visszaszorult a laikus elemek részvétele a bíraskodásban, „*helyüket csaknem teljes egészében a magasan képzett, professzionális szakkírák vették át*”. Mindez azt jelenti, hogy az elsőfokú eljárásban főszabályként egyesbíró jár el, akinek azonban – az 1998-as Be. szabályokhoz hasonlóan – megvan a lehetősége arra, hogy indokolt esetben, mint például az ügy bonyolultsága, nagy terjedelme, a vádlottak vagy a tanúk jelentős száma, tanácsot alakítson. Az így alakított bírói tanács – a korábbi szabályozástól eltérően – kizárólag szakkírákból áll, miután a bírói tanácsban három hivatásos bíró jár el.¹

Speciálisan alakul a bíróság összetétele azon ügycsoport esetében, melyet a Be. teremt meg és *gazdálkodással összefüggő kiemelt bűncselekményeknek* nevez meg.² Az e kategóriába sorolt ügyek elbírálásához szükséges speciális szaktudás miatt az elsőfokú eljárásban a törvény előírása alapján három hivatásos bíróból álló tanács jár el, akik közül az egyik hivatásos bíró a törvényszék gazdasági ügyszakának, ennek hiányában a törvényszék polgári ügyszakának bírója.³

A Be. szabályozási rendszerében az *ülnökök* – kiindulva abból, hogy a jelenlétük az eljárásban valódi garanciát jelent – csak a *fiatalkorúak* elleni, illetve a *katonai büntetőeljárásban* maradnak meg. További, a fiatalkorúak elleni külön eljárásban a bíróság összetételét érintő változás, hogy a bírói tanácsban a pedagógusok mellett a *gyermekvédelemben tapasztalatot szerzett szakemberek* is szerepet kapnak.⁴

1 Be. 13. § (1) és (2) bekezdés.

2 A Be. az értelmező rendelkezések között, a 10. § (1) bekezdés 3. pontjában sorolja fel a gazdálkodással összefüggő kiemelt bűncselekmények kategóriájába tartozó bűncselekményeket. A teljesség igénye nélkül ide tartozik pl. a bennfentes kereskedelem vagy a piramisjáték szervezése.

3 Be. 13. § (3) bekezdés.

4 Be. 680. § (5) bekezdés.

A fiatalkorú elleni büntetőeljárásban ülnökként kizárólag

a) pedagógus,

b) pszichológus, vagy

c) a család-, gyermek- és ifjúságvédelmi szolgáltatás, gyámügyi igazgatás keretében az ellátottak gyógyítását, ápolását, foglalkoztatását, fejlesztését, ellátását, nevelését, gondozását vagy szociális segítségét, a gyermek sorsának rendezését közvetlenül szolgáló, egyetemi vagy főiskolai végzettséghez kötött munkakörben dolgozó vagy korábban dolgozó személy vehet részt.

* Demeter Zsuzsanna: Igazságügyi Minisztérium, Büntető Eljárásjogi Főosztály, jogi szakreferens, beosztott bíró.

3. A BIZONYÍTÁS SZABÁLYAI A BÍRÓSÁGI ELJÁRÁSBAN

A Be. alapján megváltozott a bíróság tényállás-tisztázási kötelezettsége. A Be. egyértelművé teszi, hogy a bűnösség bizonyítása a vádló feladata, a vádlót terheli a vád bizonyításához szükséges tények feltárása, ezért a vád alátámasztására szolgáló bizonyítási eszközöket is neki kell beszereznie, vagy azt indítványoznia. Ha ezt a kötelezettségét a vádló elmulasztja, az ítélet megalapozatlanságának eljárásjogi következményei nem a bíróságot sújtják, vagyis, ha a megalapozatlanság a vádlói hiányosságból ered, az – szemben az 1998-as Be. szabályozásával – már nem vezethet az ítélet hatályon kívül helyezéshez és új elsőfokú eljáráshoz, továbbá a bizonyítás megismétléséhez.⁵

A bizonyítással összefüggő lényeges rendelkezés, hogy nem kell bizonyítani azokat a tényeket, amelyek valóságát a vádló, a terhelt és a védő az adott ügyben együttesen elfogad. Ez a rendelkezés a bizonyítási eljárás egyszerűsítését, időtartama szempontjából, annak rövidülését biztosíthatja.⁶

4. AZ ELŐKÉSZÍTŐ ÜLÉS

Az 1998-as Be. által is ismert és szabályozott előkészítő ülés szerepe és hangsúlya jelentősen változik az új törvényben. Ez a korábbi törvényben meghatározott esetekben kötelező – a gyakorlatban kifejezetten ritkán alkalmazott – eljárási cselekmény az új törvény alapján minden büntetőeljárás szükséges és kötelező elemévé válik.

Az előkészítő ülés célja kettős: egyrészt, hogy a törvényben előírt feltételek esetén, az ügy az ügydöntő határozat meghozatalával akár bírósági tárgyalás nélkül, már az előkészítő ülésen befejezhető legyen, másrészt, ennek hiányában a bíróság, az ügyész, a vádlott és a védő által előterjesztett bizonyítási indítványok alapján kijelölje a bizonyítási eljárás menetét és annak kereteit. Az előbbi, vagyis az ügy előkészítő ülésen történő befejezése az elkövető és a hatóság közötti együttműködési rendszer egyik lényeges eleme, melyre a Be. nagy hangsúlyt fektet. A törvény indokolásában rögzítettek szerint ugyanis az időszersőség és a pergazdaságosság elveinek megfelelően, „*érdemes eltérően kezelni azokat az ügyeket, amelyekben a terhelt beismer, azokkal az eljárásokkal szemben, amelyekben a tagadó terhelt bűnösségét kell bizonyítani*”.

Az előkészítő ülés másik, a bizonyításra vonatkozó szabályozási célzata, az eljárási törvény egy koncepcionális újításához, a perkoncentrációhoz kapcsolódik. A perkoncentráció a törvény egyik fő célkitűzésének, az eljárások gyorsításának eszköze. A perkoncentráció elve azon alapul, hogy az eljáráselhúzó szándékkal előterjesztett bizonyítási indítványok kiküszöbölésével a bírósági szakban lefolytatott bizonyítás keretei, lehetőség szerint már a bírósági eljárás kezdetén tisztázódjanak, ily módon a bizonyítás iránya egyértelművé tehető és későbbi menete tervezhető a tárgyalási szakaszban. Az elsőfokú perben ezért, az előkészítő ülés szerepe a tárgyalás

érdemi előkészítése lesz, ahol a vád és a védelem egyaránt köteles a bizonyítási indítványait előterjeszteni, az eljárás későbbi szakaszában bizonyítási indítvány pedig csak rendkívüli okból, illetőleg a törvényben meghatározott jogkövetkezmények mellett terjeszthető elő.⁷ A bíróság ezért, amikor legkésőbb az ügyiratok bírósághoz érkezésétől számított egy hónap leteltkor kézbesíti a vádiratot a vádlottnak és a védőnek, arra is felhívja őket, hogy a bizonyítás lefolytatására vagy a bizonyíték kirekesztésére irányuló indítványt legkésőbb az előkészítő ülésen tegyék meg.

Az előkészítő ülés megtartására a törvény határidőt szab, a bíróság a vádirat kézbesítésétől számított három hónapon belül az előkészítő ülést köteles megtartani.

Ha az előkészítő ülésen a vádlott a *bűnösségét beismeri* és a beismeréssel érintett körben a *tárgyaláshoz való jogáról lemond*⁸, továbbá a bíróság a beismerést – ha nem merül fel a beismerés önkéntessége és hitel érdemlősége tekintetében kétsége – elfogadja, lehetőség van arra, hogy az eljárás már az előkészítő ülésen, ügydöntő határozattal befejeződjön. Ebben az esetben tárgyalásra nem kerül sor, a vádirati tényállás megalapozottságára és a bűnösség kérdésére nem folytatható le további bizonyítás, a bíróság az ügydöntő határozatot a vádlott vallomása és a nyomozás során beszerzett bizonyítékok alapján hozza meg az ügyben. Ha azonban fennmarad olyan, a beismeréssel nem érintett járulékos kérdés, amely bizonyítása érdekében tárgyalás tartása szükséges, az nyomban megtartható és az eljárás így is rövid időn belül befejezhető.

Ha a vádlott a *bűnösségét az előkészítő ülésen nem ismerte be*, arra az eljárás későbbi szakaszában is lehetősége van és az eljárás a fent ismertetett egyszerűsített módon a tárgyaláson is befejezhető. Ebben a körben a bizonyítási eljárás egyszerűsítését szolgáló szabály, hogy az ügyész tizenöt napon belül köteles megjelölni a vádlott és a védő által előadott azon tényeket, amelyek *valódiságát elfogadja*.⁹

5. AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁGI TÁRGYALÁS MENETE

Az új törvény az elsőfokú bírósági tárgyalás eljárásának menetén az 1998-as Be. rendszeréhez képest nem változtat, azonban egyes rendelkezései a jogalkalmazási gyakorlat jelzéseire figyelemmel az eljárásgyorsítás és hatékonyságnövelés célzatával finomítják, egyszerűsítik a korábbi törvény szabályozását.

Koncepcionális változás keretében módosul az 1998-as Be. – vádlott kötelező tárgyalási jelenlétén alapuló – eljárási rendszere, tekintettel arra, hogy a Be.-ben főszabály szerint a *vádlott a bírósági tárgyaláson való jelenlétéről lemondhat*.¹⁰ Ez jelentősen egyszerűsíti a bizonyítási eljárás lefolytatását, és az ügydöntő határozat a vádlott távollétében is meghozható.

Míg az elsőfokú bírósági tárgyalás megkezdésének nyilvánvaló és nélkülözhetetlen eleme volt az ügyészi

7 Be. 520. §.

8 Be. 504. §.

9 Be. 506. §.

10 Be. 430. § (1) bekezdés.

5 Be. 164. § és Be. 593. § (4) bekezdés.

6 Be. 163. § (4) bekezdés.

vádismertetés, addig az új Be. már csak *a vád lényegének ismertetését* írja elő, azt sem minden esetben kötelező jelleggel. Az ügyési vádismertetés az eddigi gyakorlatban a teljes vádirat ismertetését jelentette, az ügyési perbeszéd tartalmi kellékének tekinthető, a büntetés kiszabására, intézkedés alkalmazására vonatkozó indítvány kivételével. A „vád lényegének ismertetése” fordulat használatával a jogalkotó annak a szándékának kívánt hangot adni, hogy a vádismertetés formálisan ne a vádirat felolvasásában nyilvánuljon meg, hiszen azt a vádlott és a védő a kézbesítést követően, részleteiben is át tanulmányozhatták és egy terjedelmes vádirat – felolvasása esetén – szükségtelenül, jelentős időt vehet el a tárgyalás folyamatából. A vád lényegi elemeinek az ismertetése körében, elsődlegesen a vádlott azonosítására alkalmas adatok, a terhére rótt cselekménynek és a bűncselekmény minősítésének megjelölésére tartoznak. Miután a Be. alapján a vád – lényegi elemeire koncentrálni – ismertetésére az előkészítő ülésen sor kerül, ha a bírósági eljárás érdemi tárgyalással folytatódik, szükségtelen a tárgyaláson ezt az eljárásjogi aktust alapos ok nélkül megismételni, ezért a Be. úgy rendelkezik, hogy a vádlott vagy védő indítványára a bíróság mellőzheti a bírósági tárgyaláson a vád lényegének újbóli ismertetését.¹¹

A bírósági tárgyaláson a bizonyítási eljárás a *vádlott kihallgatásával* kezdődik. A törvény az előkészítő ülést kötelezővé tevő, eljárás súlyát növelő rendelkezése alapján könnyíti a vádlott tárgyaláson való kihallgatására vonatkozó szabályát annak előírásával, hogy ha a vádlott az előkészítő ülésen vallomást tett, a kihallgatása mellőzhető.¹²

A bizonyítási eljárásban a törvényben írt esetekben szükséges a *vádlottnak az eljárás korábbi szakaszában tett vallomásának ismertetése*.¹³ Ez az 1998-as törvényhez képest a Be. szabályozásában egyszerűsített módon teljesíthető, hiszen az arra ad lehetőséget az egyesbírónak vagy a tanács elnökének, hogy a vádlottnak a nyomozás során és az előkészítő ülésen tett vallomásának a lényegét kelljen csak felolvasnia vagy a jegyzőkönyvvezetővel felolvasatnia. Mindez a *tanú korábbi vallomásának ismertetése* esetén is irányadó, a teljes vallomás felolvasása helyett csak a vallomás lényegének ismertetését, felolvasását vagy felolvasatását követeli meg a törvény.¹⁴

Érdemét tekintve részletszabály, de jelentősen segíti a bírósági eljárást a korábbi szabályozástól eltérő azon rendelkezés, mely szerint, ha az előző tárgyalás óta hat hónapnál hosszabb idő telt el, a *tárgyalást csak az ügyész, a vádlott vagy a védő indítványára kell megismételni*. A tárgyalás megismételésének módját illetően a törvény az eljárás gyorsításának célzatával lehetővé teszi, hogy a *tárgyalás* anyagának felolvasása helyett a bíróság annak *lényegét ismertesse*. A lényeg ismertetése a tárgyaláson történtek érdemi összefoglalása, mely magában foglalja a már bizonyítás tárgyává tett bizonyítási eszközök felsorolását, tartalmuk szükséges terjedelemben való előadását, továbbá beszámolót a bíróság által hozott

határozatokról. Az ismertetést követően változatlan az a szabály, hogy a bíróságnak figyelmeztetnie kell az ügyészt, a vádlottat és a védőt arra, hogy az ismertetésre észrevételeket tehetnek, illetve indítványozhatják annak kiegészítését, továbbá a már elvégzett eljárási cselekmény megismétlését, mely indítvány a bíróságot nem köti.¹⁵

A Be. normaszinten rögzíti, hogy a *perbeszéd* írásban is benyújtható a bíróságnak. Ez az újdonságnak számító rendelkezés a jogalkalmazás által kialakított egyik gyakorlatból fakad. A jelentősegteljesebb vagy bonyolultabb ügyekben ugyanis a perbeszédet az ügyész, illetve a védő rendszerint írásban rögzítette, majd annak felolvasása után az írásbeli változatot a bíróság részére adták át, annak biztosítékeként, hogy a bíróság hiánytalanul és félreérthetetlenül szerezzen tudomást az eljárás résztvevői által fontosnak tartott körülményekről. Garanciális jelleggel a törvény előírja az így benyújtott perbeszédnek az eljárás résztvevői számára való kézbesítésének kötelezettségét, továbbá eljárást gyorsító célzattal azt is biztosítja, hogy ha a perbeszéd írásban benyújtásra került, elégséges a perbeszéd szóbeli előadásakor *az írásban benyújtott perbeszéd lényegének az ismertetése*. Azt, hogy mi tekinthető a perbeszéd lényegének az ügyek egyediségére és sokrétűségére tekintettel törvényi szinten nem határozható meg, de nyilvánvalóan főbb pontjai a büntetőeljárás céljával összefüggésben értelem szerűen levezethetők. Így idetartozik a bizonyítékértékelés összegzése, ebből következően bizonyos tények megállapíthatósága vagy cáfolata, a cselekmény jogi minősítése, a büntetékiszabást érintő körülmények és egyéb, a bíróság rendelkezését igénylő kérdésbeli álláspont.

A perbeszéd lényegének ismertetését a törvény a lehetőség szintjén szabályozza, amellyel kapcsolatban a miniszteri indokolás kifejti, hogy *„az elégséges jelző azonban csak a lehetőség megteremtésére utal, a bíróság az írásbeli perbeszéd benyújtásának időpontjára vagy terjedelmére tekintettel rendelkezhet arról, hogy a perbeszédet teljes terjedelmében ismertetni kell”*. Mindez azt jelenti, hogy az eljárás gyorsítható a perbeszéd szóbeli előadásakor a már írásban benyújtott perbeszéd lényegének az ismertetésével, azonban a felek alapvető érdekeire figyelemmel a bíróság dönthet úgy, hogy az írásbeli perbeszéd átadásának időpontja, terjedelmi vagy tartalmi okok alapján a perbeszéd teljes körű ismertetésétől nem tekint el.¹⁶

Az elsőfokú bíróság feladatkörébe tartozó, tehermentesítés célzó rendelkezés a határozatok írásba foglalásához kötődik. A törvény ugyanis az ügydöntő határozatra előírt írásbeli indokolási kötelezettségen *rövidített indokolás* lehetőségének szabályozásával, a korábbi eljárási törvény alkalmazási körének bővítésével könnyíti. A rövidített indokolás lehetőségére vezető esetkörök meghatározása abból indul ki, hogy ha az eljárás fő résztvevői elfogadták a bíróság döntését, de legalábbis a büntetőjogi fő kérdésben hozott álláspontját nem vitatják, úgy megelégedtek a bíróság által megállapított, a valamennyi döntés alapját képező tényállással, ezért az egyes tények megállapítására vezető bizonyítékértékelő és -mérlegelő

11 Be. 517. § (2) bekezdés a) pontja és (3) bekezdése.

12 A vádlott kihallgatása [Be. 522. § (1) bekezdés].

13 A vádlott korábbi vallomásának ismertetése [Be. 525. § (1) bekezdés].

14 A tanú korábbi vallomásának ismertetése [Be. 527. § (2) bekezdés].

15 Be. 518. § (3) és (4) bekezdés.

16 Be. 541. § (4) és (5) bekezdés.

tevékenységet már szükségtelen írásban rögzíteni. Az elsőfokú bíróságnak így a döntése azon rendelkezését kell csak részletesen indokolnia, amire a fellebbezés irányul.¹⁷

6. A JOGORVOSLATI ELJÁRÁS

Az új büntetőeljárás törvény szabályozási elveiről szóló, a Kormány által elfogadott előterjesztés írta elő az új büntetőeljárás törvény egyik kiemelkedő célkitűzéseként a jogorvoslati rendszer reformját. Az 1998-as Be.-hez hasonlóan a bírósági eljárásban, a nem jogerős határozat ellen bejelenthető perorvoslatot az új eljárási törvény is fellebbezés formájában biztosítja és a másodfokú bíróság a fellebbezéssel megtámadott határozatot főszabály szerint továbbra is teljes terjedelmében, az azt megelőző eljárással együtt bírálja felül. Ez a teljes körű revízió azt is jelenti, hogy ha az elsőfokú bíróság ítéletével szembeni fellebbezés a jogorvoslati eljárást megindította, jelentőségét veszti az, hogy ki és milyen okból fellebbezett, a másodfokú bíróság ugyanis a fellebbezéssel támadott elsőfokú határozat egészét, így az ítélet valamennyi rendelkezését, a tényállás megalapozottságát és az ítéletet megelőző bírósági eljárást egyaránt vizsgálata tárgyává teszi.

Az új büntetőeljárás törvény szabályozási elveiről szóló kormány-előterjesztés elvárásainak a Be. olyan módon felel meg, hogy az eljárások időszerű lefolytatása és a bíróságok tehermentesítése érdekében a korábbi szabályokhoz képest szélesebb körben teszi lehetővé, hogy a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság által megállapított tényállást nem érintve csak a fellebbezéssel sérelmezett rendelkezést bírálja felül. A Be. tehát a korábbi eljárási törvényben szűk körben szabályozott korlátozott fellebbezés eseteit terjeszti ki. A *korlátozott fellebbezés* azt jelenti, hogy a fellebbezés a büntetőjogi fő kérdés kivételével sérelmezi a törvényi előírás szerint megjelölt rendelkezéseket vagy azok valamelyikét, illetőleg kizárólag az indokolást. A Be. alapján kizárólag a kiszabott büntetés vagy az alkalmazott intézkedés neme és mértéke vagy tartama, továbbá az ítéletnek az egyszerűsített felülvizsgálati eljárás tárgyát képező rendelkezése, a szülői felügyeleti jog megszüntetése iránti indítványt, illetve a polgári jogi igényt érdemben elbíráló rendelkezése, vagy a felmentő ítélet, valamint a megszüntető határozat indokolásának tartalma ellen van helye fellebbezés bejelentésének.

Több bűncselekmény esetében is szűkül a felülbírálat terjedelme, mert a felülbírálat nem vonatkozik majd a fellebbezéssel nem érintett bűncselekményt érintően az elsőfokú bíróság által megállapított tényállásra.¹⁸ A másodfokú bíróság a korlátozott felülbírálat keretei között is hivatalból vizsgálja az esetleges abszolút és relatív eljárási szabálysértéseket, amelyek az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését vonják vagy vonhatják maguk után.

A perkoncentrációt követi az a rendelkezés, mely szerint a fellebbezésben *új bizonyítékra* csak akkor lehet hivatkozni, ha a fél legalább valószínűsíti, hogy arról az elsőfokú határozat kihirdetését követően szerzett tudomást. Hivatkozni lehet az elsőfokon előterjesztett, de ott elutasított bizonyítási indítványra is. Az a fél pedig, aki az első fokon hozott határozatot tudomásul vette, a másodfokú eljárásban legfeljebb észrevételeket tehet.¹⁹

Ugyancsak a jogorvoslati rendszer reformja keretében vált szükségessé az 1998-as törvény eljárási rendszeréből a fellebbviteli bíróság kasszációs és a reformatórius jogkörét megalapozó szabályok felülvizsgálata. A Be. szabályozása középpontjában az áll, hogy az ügy érdemi befejezésére minél hamarabb az indokolt eljárási keretek között kerüljön sor, ezért a törvény a *reformatórius jogkör bővítésének* megnyilvánulásaként a másodfokú bíróság kötelezettségévé teszi az elsőfokú ítélet részbeni megalapozatlanságának kiküszöbölését, a tényállás kiegészítésével, helyesbítésével az elsőfokú bíróság által lefolytatott bizonyítással érintett iratok tartalma, ténybeli következtetés, vagy a felvett bizonyítás alapján. A megalapozatlanság kiküszöbölésének – akár a bizonyítás felvételével történő – kötelezettsége megteremti annak a lehetőségét is – szemben az 1998-as Be. szabályozásával, mely az ítélet hatályon kívül helyezésére vezetett –, hogy a másodfokú bíróság eltérő tényállás mellett az első fokon felmentett vádlott bűnösségét állapítsa meg.²⁰

A jogorvoslati rendszer reformjának részeként a korábbi eljárási törvény rendelkezéseihez képest jelentősen szűkülnek a *harmadfokú bírósági eljárásban a felülbírálat terjedelmére vonatkozó szabályok*. Az 1998-as Be. a teljes körű felülbírálatot írta elő, vagyis a harmadfokú bíróság a másodfokú bíróság ítéletét és az azt megelőző első- és másodfokú bírósági eljárást – független attól, hogy ki fellebbezett – bírálta felül abból a szempontból is, hogy az eljárási szabályokat az elsőfokú, illetve másodfokú bírósági eljárásban megtartották-e, valamint vizsgálta a másodfokú ítélet megalapozottságát is. Ezzel szemben a Be. jelentősen szűkíti a harmadfokú bíróság felülbírálatának terjedelmét, ugyanis az kizárólag a bűnösség kérdésében az elsőfokú és a másodfokú bíróság által hozott eltérő döntést érintheti, továbbá, ha a fellebbezés kizárólag az első- és másodfokú bíróság eltérő döntésével összefüggő rendelkezést érint, a felülbírálat is csak erre a rendelkezésre koncentrálhat, könnyítve a felülbírálatot végző bíróság munkáját, mely egyben az eljárás tartamának rövidüléséhez vezethet.²¹

A jogorvoslati rendszer változtatásának további jelentős pontja a *másod- és harmadfokú bíróságok hatályon kívül helyező végzése elleni fellebbezés* lehetőségének rendes jogorvoslatként történő bevezetése.²² Az intézmény megteremtésére vezető ok, mint túlnyomórészt más változtatás is,

17 Be. 562. §.

18 Korlátozott fellebbezés és felülbírálat [Be. 583. § (3) bekezdés és Be. 590. §].

19 Be. 584. § (5) bekezdés és 586. §.

20 Reformatórius jogkör kiszélesítése a másodfokú eljárásban [Be. 593. § (1) bekezdés].

21 Harmadfokú bírósági eljárásban a felülbírálat terjedelmének szűkítése (Be. 618. §).

22 Be. Tizenhetedik Rész.

jogalkalmazási tapasztalatokból ered. Kritikaként fogalmazódott meg ugyanis a fellebbviteli bíróságoknak az a gyakorlata, hogy gyakran, még olyan esetekben is hatályon kívül helyezik az elsőfokú ítéletet, amikor a Be. rendelkezései alapján, lehetőségük lett volna bizonyítás felvétele mellett az ügy érdemi elbírálására. A hatályon kívül helyezést követő megismételt eljárás ilyen esetekben indokolatlanul, az eljárás résztvevőinek érdekeivel ellentétben nyújtotta meg a büntetőeljárás időtartamát.

Az 1998-as Be. a hatályon kívül helyezések észszerű korlátok között tartását célzó intézményként kizárólag a „*jogorvoslat a törvényesség érdekében*” megnevezésű rendkívüli perorvoslatot szabályozta, mely eljárás megindítása minden esetben a legfőbb ügyész mérlegelési jogkörébe tartozott, és az ügyben eljáró Kúria határozata csak a törvénysértés megállapítására szorítkozhatott. Mindezen körülmények alapján túlzás nélkül nevezhető mérföldkönek a Be. megoldása, mely az érdemi fellebbezés lehetőségét teremti meg a másod- és harmadfokú bíróságok hatályon kívül helyező végzése ellen.

Az új intézményre a törvény túlnyomórészt a harmadfokú bírósági eljárásra vonatkozó rendelkezések alkalmazását írja elő, tekintettel arra, hogy a harmadfokú eljárásban a másodfokú eljáráshoz képest korlátozott revízió érvényesül; a hatályon kívül helyező határozat elleni fellebbezés elbírálása során a döntés tárgyát kizárólag az képezi, hogy a hatályon kívül helyező végzés indokai – a rendelkezésre álló ügyiratok alapján – helytállóak-e. A fellebbezés lehetőségét a jogorvoslati eszközök észszerű korlátok között tartásának szándékával a törvény csak az alsóbb fokú bíróság ügydöntő, érdemi határozatát hatályon kívül helyező végzések esetében biztosítja. Ezen intézmény eljárást gyorsító jellege abban rejlik, hogy amennyiben a hatályon kívül helyezésre alaptalanul vagy szükségtelenül került sor, a hatályon kívül helyező végzést felülbíró bíróság a végzést hatályon kívül helyezi, ezáltal az ügy nem ismételt első fokra kerül, mint a korábbi eljárási törvény alapján, hanem vissza, a másod-, illetőleg harmadfokú bíróságra, mely az elsőfokú vagy másodfokú ítélet felülbírálatára vonatkozó eljárást fogja lefolytatni.

7. KÜLÖN ELJÁRÁSOK

A Be. által megteremtett terhelten való együttműködés komplex rendszerének egyik formája az az eljárás, mely az „*Egyezség a bűnösség beismeréséről*” megnevezést kapta, és ügyészi közreműködéssel a nyomozás kereteibe illeszkedik. Az eljárás lényege, hogy az ügyészség, akár már a gyanúsított kihallgatást követően, meghatározva a bűncselekmény tényállását és minősítését, védő közreműködése mellett a jogkövetkezmény tekintetében egyezkedhet a terhelten. Ezt az egyezséget a bíróság az „*Eljárás egyezség esetén*” külön eljárás keretében, a törvényesség vizsgálatát követően,

az előkészítő ülésen elfogadhatja és ügydöntő határozat születhet. Ennek a jogintézménynek egyébként az 1998-as Be.-ben a „*Lemondás a tárgyalásról*” megnevezésű eljárás tekinthető előzményének, mely azonban nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket.²³

Az 1998-as Be.-ben „A tárgyalás mellőzése” megnevezéssel ismert intézményt a Be. „*Büntetővégzés meghozatalára irányuló eljárás*” néven vezeti be.²⁴ Maga az eljárási forma az egyszerű megítélésű, tömegesen előforduló, kis tárgyi súlyú ügyek időszerű befejezésének hatékony eszköze volt és válhat azzá a jövőben akár a kis tárgyi súlyt meghaladó ügyekben is, tekintettel arra, hogy a Be. a büntetővégzés meghozatalára irányuló büntetőeljárás alkalmazhatóságának feltételrendszerét a korábbi szabályozáshoz képest bővíti. Az eljárás formája lényegében nem változik, hiszen a bíróság – a törvényben írt feltételek fennállása esetén – tárgyalás tartása nélkül, a bűnösséget megállapító ítélettel egyenértékű ügydöntő határozatot hozhat. Az eljárás résztvevőinek legfontosabb eljárási garanciája, hogy a büntetővégzéssel szemben indítványt tehetnek tárgyalás tartása iránt, melyre tekintettel a bíróságnak az eljárást az általános szabályok szerint le kell folytatni.

A korábbi szabályoktól eltérően már nem szükségszerű követelmény a beismerés és akkor sem kizárt az intézmény alkalmazhatósága, ha a vádlott más ügyben fogva van. Beismerés mellett a legfeljebb öt évig, beismerés hiányában a legfeljebb három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmények esetében alkalmazható. A feltételekben a korábbiakhoz képest további változás, hogy a tényállás egyszerűsége helyett az ügy ténybeli és jogi megítélésének kell egyszerűnek lennie, és a beismeréshez kötött büntetővégzés alkalmazását meg kell előznie annak, hogy a vádlott vádemelést megelőzően előadja a bűncselekményt megvalósító tényeket.

8. ÖSSZEZÉS

A fent röviden ismertettek jól tükrözik, hogy a Be. bírósági eljárásra vonatkozó rendelkezései meghagyták az 1998-as Be. működőképes, változtatást nem igénylő értékeit, ugyanakkor az eljárás időszerűségét, továbbá a büntető igazságszolgáltatás hatékony működését elősegítő intézményekkel és szabályokkal kíván az új eljárási jogi törvény eleget tenni a büntetőeljárás korszerűsítésére vezető igényeknek. A törvény hatálybalépését követően a jogalkalmazás résztvevői válnak annak valódi letéteményesévé, hogy a törvénynek a büntetőeljárás gyorsítását célzó szabályai a gyakorlatban is megfelelően érvényesüljenek.

²³ Be. LXV. Fejezet Egyezség a bűnösség beismeréséről és Be. XCIX. Fejezet Eljárás egyezség esetén.

²⁴ Be. C. Fejezet.

Verebics János*



A Polgári Törvénykönyv negyven éve hatályba lépett novellája – az Igazságügyi Minisztérium által szervezett kutatások tükrében

Bár 1967-ben elvi, és következetesen érvényesülő döntés született abban, hogy a reform körébe tartozó polgári jogi szabályok (is) „kormányszintű megoldásokkal”¹ (Eörsi) kerüljenek kialakításra, s a Ptk. módosítását majd csak „az új szintézis megteremtésekor esedékes nagytakarítással együtt” végezzék majd el, ez egyes kérdések (pl. a tagoktól elkülönült, önálló szervezettel rendelkező társulások, szellemi alkotások joga) külön törvényekben való szabályozásának nem jelentette akadályát. Ezzel párhuzamosan felmerült a Polgári Törvénykönyv felülvizsgálatának igénye is: ennek alapját – mint Benedek Károly 1968-ban rámutatott – annak felismerése jelentette, hogy a Ptk. „egy ma már meghaladott” gazdasági koncepciót tükröző szabályait elsősorban a kötelmi jogi intézmények körében indokolt lehet új rendelkezésekkel felváltani. Ekkor még csak elvi szinten, de a felülvizsgálat fő iránya is kijelölésre került: az „új gazdasági követelményeket kifejező Polgári Törvénykönyvnek” – mondja Benedek – „az egységes áruviszonyok jogát kell tartalmaznia: szabályainak egyaránt alkalmaznak kell lenniük az állampolgárok egymás közötti, és a szocialista szervezetekkel szemben fennálló, valamint a szocialista szervezetek egymás közötti jogviszonyainak rendezésére” – fenntartva persze szükség szerinti legfontosabb eltérések (pl. nagyipari termelés és tömegügyletek) külön, esetleg rendeleti szabályozásának lehetőségét.²

1969-ben azonban még a polgári jogalkotás kérdései nem annyira a Ptk. „a közeljövőben napirendre kerülő általános felülvizsgálata”, mint inkább a joggyakorlat összefüggésében merültek fel, s leginkább a polgári jog a gazdasági reformmal nem érintett területe, az állampolgári tulajdoni és más vagyoni viszonyai, a lakásbérlet, az élettársi viszony, az ajándék visszakövetelése vagy épp az öröklési jog vonatkozásában.³ Míkor Szabó Imre a siófoki jogászkongresszus plénuma előtt

a kodifikáció időszerű, általános kérdéseit tekintette át⁴, a „második kodifikáció” szintjére való áttérést általános, valamennyi szocialista országra irányadó jellemzőként ragadta meg: „a múlt jogával gyökeresen szakítani kívánó, az előremutató, az új társadalmat szolgáló” törvénykönyvek megszületése után ezt olyan szükségszerű szakaszként, melyben a törvényalkotásnak már „a szocialista társadalmi viszonyok továbbfejlődését” kell tudni kifejeznie. Ez szerinte nem jelentette feltétlenül a régít felváltó új kódexek megalkotását, teljes rekodifikációt: sőt – pont a magyar gazdasági reform példáját felhozva – egyfajta „ideiglenes”, kormányrendeleti szintű rendezéssel is megvalósulhatott: ezt ő egyfajta „normatív kísérletnek” tartotta, mely azonban csak bizonyos ideig lehet indokolt. Szabó a szocialista jogelmélet alapvető álláspontját hangsúlyozva utasította el a kerettörvényeket (melyeket legegyszerűbben a „kellően általános” jogi normától a „túlzottan általános” felé fordulás kifejezésével jellemezte), a túlzott kazuisztikában való elveszéshez vezető megoldásokat, azt azonban lehetségesnek tartotta, hogy a kormányrendeleti szinten „kikísérletezett” megoldások idővel a jogszabályrendezés törvényi szintjébe vonódjanak be.⁵

Az egyik részterület, ahol a Ptk. szabályainak alapvető újrarendelése megkezdődik, a hibás teljesítés és jogkövetkezményeinek kérdésköre. Ez a munka még a 43/1967. (XI. 14.) GB. határozat a minőségvédelem és fogyasztóvédelem fokozásának jogpolitikai célkitűzéseit követve indul – az Igazságügyi Minisztérium Eörsi Gyulát kéri fel a tárgybeli szakvélemény elkészítésére. A 75 oldalas tanulmánnyal Eörsi 1969 májusában készül el – a szöveg akkor publikálásra nem került, az IM az 1977-es Ptk. novellával összefüggő iratanyagában⁶ maradt

4 SZABÓ Imre: *A kodifikáció időszerű általános kérdései*, Jogtudományi Közlöny, 24. évf. 9. sz. (1969) pp. 493–498.

5 SZABÓ: *A kodifikáció időszerű általános kérdései*, pp. 497–498.

6 Az 1977-es Ptk. novella előkészítő minisztériumi anyagai (előterjesztések, elaborátumok, tanulmányok, szövegtervezetek stb.) a Magyar Országos Levéltár gyűjteményében fennmaradtak, s azok az Igazságügyi Minisztérium és a Magyar Jogász Egylet 2017-es kutatási programja keretében feldolgozásra, részben publikálásra is kerültek. Mindehhez lásd Nagy Péter: *A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 1977-es felülvizsgálata a levéltári források tükrében*, in: *Az Igazságügyi Minisztérium iratanyaga az 1959-es Polgári Törvénykönyv 1977. évi novellájának előkészítésével és hatályba léptetésével kapcsolatban*,

* Verebics János: egyetemi docens, ELTE Gazdálkodástudományi Intézet, Budapest – Neumann János Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Kecskemét

1 EÖRSI: *A gazdaságirányítás új rendszerére áttérés jogáról*, p. 20.

2 BENEDEK: *A polgári jogalkotás és jogalkalmazás főbb irányai*, pp. 424–425.

3 BENEDEK Károly: *Polgári jogalkotási és elvi irányítási feladatok a Legfelsőbb Bíróság kollégiumi állásfoglalásai tükrében*, Jogtudományi Közlöny, 24. évf. 11. sz. (1969) pp. 563–571.

ránk.⁷ Eörsi javaslatait összegezve először a szavatossági igények és a köztük való választás kiterjesztésének szükségességét emeli ki, s azt, hogy a szavatossági határidőket lazábbá (elévülési természetűvé) kell tenni. Az anyag hasonlóképp szükségesnek tartja a kártérítési igények „nagy mérvű kiterjesztését” is, azzal, hogy a csalárdság követelményét mint feltételt el kell ejteni. A javaslat fokozott felelősség bevezetését tartja indokoltnak az élet, a testi épség károsítása eseteire, s fokozott védelmet tart szükségesnek a szavatossági, jótállási és kártérítési kötelezettséget korlátozó vagy kizáró, különböző kikötések ellen. Részben új alapokra helyezné a hibás teljesítés miatti kártérítést: „egzakt elhatárolási ismeret” építene be a rendszerbe, s ennek segítségével alakítaná ki a szavatosság körébe utalt költségeket, bevezetné a – csalárdság bizonyításának szükségességétől megfosztott – a szerződésszegésből eredő felelősséget és a szerződésszegéstől független termékfelelősséget. Az Eörsi által indokolt tartott, átfogó megközelítést választotta az az Eörsi szakvéleményével párhuzamosan készülő, Zoltán Ödön által összeállított anyag is⁸, mely a hibás teljesítés jogkövetkezményeinek új jogi szabályozási lehetőségeit tekintette át. Ez az elaborátum már normaszöveg-javaslatot is tartalmazott: a Ptk. a hibás teljesítésre vonatkozó szabályait (Ptk. 305–308. §) új szerkezetben, a jótállással kibővítve⁹ (kellékszavatossági kötelezettség előírása, szavatossági hiba esetén érvényesíthető igények, jogosult mentesülése, jogérvényesítési határidők, állatszavatosság speciális szabályai, költségviselés, jótállás esetén a mentesülés feltételei, a jogosult által jótállás esetén érvényesíthető jogok, igényérvényesítés és elévülés) határozta meg.¹⁰

A Ptk. általános felülvizsgálatának kérdése 1971 januárjában, a jogalkotás távlati programjának a kormány általi elfogadásával vált konkrét kodifikációs problémává, amit az Igazságügyi Minisztérium a X. kongresszus határozatai nyomán állított össze, s mely a következő négy évre irányzott elő konkrét feladatokat.¹¹ A jogalkotási terv a gazdasági élet új jogi szabályozását a korábbi (kormányrendeleti szintű) szabályozáshoz képest már elsősorban kodifikációk útján kívánta megoldani: tervbe vették az állami vállalatokról szóló törvény és az állami tervezésről szóló törvény megalkotását, már kidolgozott, az Országgyűlés elé terjeszthető állapotban volt az egységes szövetkezeti törvény tervezete, tervbe vették a részvénytársaságokról és a korlátolt felelősségű társaságokról szóló jogszabályok korszerűsítését, az államháztartási törvényt, a nemzetközi magánjogról szóló törvényt, a bíróságról, az ügyészségről, a társadalmi bíróságokról szóló törvények benyújtását, a Btk. és a Pp. módosítását, az új Be. kidolgozását,

a Csjt. módosítását. E program jegyében kezdődtek el a Ptk. átfogó módosítására vonatkozó munkálatok is.¹² „A gyakorlati élet tapasztalatai alapján el kell végeznünk a törvény időtálló átdolgozását, különös tekintettel a szerződési rendszerünk korszerűsítésére, a gazdasági forgalom továbbfejlesztésére” – határozta meg az elmozdulás fő irányát Korom Mihály igazságügyminiszter az 1971 májusában, Siófokon tartott jogászkonferencián.¹³

A Ptk. módosításának elvi téziseit – csakúgy, mint a Polgári Törvénykönyvet előkészítő folyamat indulásakor, 1954 januárjában az elvi-rendszertani alapokat¹⁴ – Világhy Miklós dolgozza ki egy közel száz oldalas, átfogó elaborátumban.¹⁵ A tanulmány (Világhy is annak nevezi) alapvető célja a kódex elfogadása óta eltelt bő évtized „elméleti fejlődésének és gyakorlati tapasztalatainak” áttekintése – ideértve az új gazdaságirányítási rendszer három évét is – s ennek alapján a változások szükségesnek tartott irányainak kijelölése. Az írás a Világhytól megszokott magas szintű, elméleti megalapozással nyit: először azt vizsgálja, milyen (a szocialista jogok akkori állapotához is viszonyított) alapkoncepció érvényesült a kodifikációs folyamat az ötvenes évek derekán történő megindulásakor, s az eltelt idő alatt milyen hatások jelentkeztek. Bár természetesen az eltelt időszakban sok minden változott (s legnagyobb mértékben a reform meghirdetése, az áru- és pénzviszonyok erőteljesebb érvényesülésének lehetővé tétele után), a szocialista országok polgári jogainak, kodifikációinak

I–II. kötet, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2018, I. kötet, pp. 9–23.

7 EÖRSI Gyula: *Szakvélemény a hibás teljesítés jogkövetkezményeinek szabályozásáról*, 1969. május 15., MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977. VIII., pp. 277–278. és pp. 312–386. A tanulmányt tartalmazó fond oldalszámozása folyamatos, az anyagba Eörsi egy másik, később született tanulmánya is beékelődött – ezért a sajátos számozás.

8 ZOLTÁN Ödön: *Feljegyzés a hibás teljesítés jogkövetkezményeinek új jogi szabályozásáról*, 1969. április 2., MNL OL XIX E 1 c 40035 1977 VIII., pp. 843–913.

9 ZOLTÁN Ödön: *Feljegyzés a hibás teljesítés jogkövetkezményeinek új jogi szabályozásáról*, p. 909.

10 ZOLTÁN Ödön: *Feljegyzés a hibás teljesítés jogkövetkezményeinek új jogi szabályozásáról*, pp. 910–913.

11 Lásd KOROM Mihály: *A jogalkotás és jogalkalmazás időszerű kérdései*, Magyar Jog, 18. évf. 6. sz. (1971) pp. 321–326.

12 Itt külön említést érdemel az a kutatási program, mely – Kemenes Béla irányítása mellett – 1971–1972-ben hat minisztérium (köztük az IM) megbízásából az Állam- és Jogtudományi Intézet Polgári Jogi Osztálya folytatta le a vásárlók, fogyasztók, felhasználók minőségi kifogásaira vonatkozó jogi rendezés, a kellékszavatosság új szabályozásának megteremtése érdekében. (Lásd MTA Állam- és Jogtudományi Intézete Polgári Jogi Osztály: Zárójelentés a vásárlók, fogyasztók, felhasználók minőségi kifogásaira vonatkozó jogi rendezés érdekében végzett vizsgálatról, 1972, I. rész. A vizsgálati anyagok és adatok összegzése, 1972, MNL OL XIX E 1 c 40035/1977., [XIII], pp. 163–320., II. rész. A minőségvédelmi rendszer és annak polgári jogi eszközei, uo., pp. 321–557., III. rész. A minőségvédelmi rendszer és a fogyasztói érdekvédelem speciális kérdései a gazdasági egységek szempontjából, uo., pp. 558–663.). A vizsgálat tapasztalatait és eredményeit ismerteti KEMENES Béla: *A Ptk. kellékszavatossági rendszere korszerűsítésének kodifikációs kérdései*, Állam- és Jogtudomány, 16. évf. 2. sz. (1973) pp. 207–233., a kérdéskör továbbgondoláshoz lásd KEMENES Béla: *Minőségvédelmi rendszerünk korszerűsítésének néhány jogi és gazdasági kérdése*, Gazdaság és Jogtudomány, a Magyar Tudományos Akadémia Gazdaság- és Jogtudományok Osztályának Közleményei, 7. évf. 1–2. sz. (1973) pp. 209–240.

13 KOROM: *A jogalkotás és jogalkalmazás időszerű kérdései*, p. 323.

14 Lásd VEREBICS János: *Előtanulmány a magyar polgári jogi kodifikáció 1953–1962 közötti történetével kapcsolatos Igazságügyminisztérium-iratanyaghoz*, in: *Az Igazságügyminisztérium iratanyaga az 1959-es Polgári Törvénykönyv előkészítésével és hatályba léptetésével kapcsolatban*, I. kötet, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2017, pp. 9–45, különösen pp. 13–16.

15 Ennek – legnagyobb részben a tulajdonjog kérdéseivel foglalkozó – kéziratát az Igazságügyi Minisztérium iratanyagában fennmaradt: VILÁGHY Miklós: *A Polgári Törvénykönyv felülvizsgálatának elvi kérdései*, 1971. január 19., MNL OL XIX E 1 c 40035 1977 [VIII], pp. 709–804. Szerkesztett, rövidített változata a Magyar Jogban is megjelent, két folytatásban [Világhy Miklós: *A polgári törvénykönyv felülvizsgálatának elvi kérdései*, Tézisek. 1. rész, Magyar Jog, 18. évf. 6. sz. (1971) pp. 330–336., ill. Tézisek. 2. rész, Magyar Jog, 18. évf. 8. sz. (1971) pp. 449–459.]. A Magyar Jogban megjelent 2. rész a szerződési joggal és polgári jogi felelősséggel kapcsolatos javaslatokat is tartalmazza, az ennek alapjául szolgáló kézirat azonban az IM a Magyar Nemzeti Levéltárban őrzött iratanyagában nem sikerült fellelnem.

áttekintése után sem látott okot arra, hogy a magyar kódex szerkezetében vagy elveit tekintve jelentősebb változásra lett volna szükség. Ennek jegyében vetette el – ebben az anyagban is – az újrjelentkező gazdasági jogi elméletet s az új vállalati jogi elméletet, melyek a szerződési jog megkettőződését hoznák magukkal, s lép fel a szövetkezeti jog túlzott önállósulása ellen is.¹⁶ A revízió fő irányairól szólva előre bocsátotta, hogy annak célja nem lehet tudományos viták eldöntése (ezeket továbbra is ösztönözte), s a „jelenlegi koncepció fenntartása mellett” a folyamat céljál „a régi irányítási rendszerből fakadó” rendelkezések kiiktatását, az új irányítási rendszer által megkövetelt, de már megszilárdult jogi megoldások a kódexbe való beemelését jelölte meg – óvott azonban „a pillanatnyi tapasztalatok”, ki nem próbált vagy még eléggé ki nem próbált elképzelésektől.¹⁷

Világhy kéziratban is ránk maradt, nagy tanulmányában a személyi jog kérdéseinek és a tulajdonjog problémáinak szentelt különösen nagy figyelmet¹⁸, e munkájában a kötelmi jog kérdéseit azonban nem érintette. Az írás a Magyar Jogban megjelent rövidített változatának második részében azonban a szerződési jog szükségesnek tartott változásait is összefoglalta. Legfontosabb kérdésnek – ez volt az, ami véleménye szerint a Ptk. hatálybalépése óta a gyakorlatban a legtöbb problémát okozta – a hibás teljesítés újraszabályozását tekintette, elismerve, hogy a kódex a kellékszavatosságra és a jótállásra vonatkozó eredeti szabályai („az ipar és a kereskedelem képviselő felől a kodifikátorok irányába érkező egyértelmű nyomásnak” köszönhetően) rosszul sikerültek: a korrekció célját a minőségért való felelősség szigorításában jelölte meg. A szigorítás mellett ugyanakkor felvetette a hibás teljesítésért való kártérítési felelősség az – angol és francia mintára történő – előreláthatósági korlátozásának szükségességét is: azt, hogy „a kötelezett csak azt a kárt legyen köteles megtéríteni, amelyeket a szerződés megkötésekor józanul számításba vehetett”.¹⁹ Óvott azonban a „mi jogi gondolkodásunktól elvileg idegen” elképzelés mechanikus átvételétől. „*Talán helyesebb lenne inkább a kérdést onnan megközelíteni, hogy mennyi az a kár, amely a szerződésszegéssel kapcsolatban*

valamely fél terhére a társadalmi köztapasztalat szerint keletkezhet, illetve keletkezni szokott.”²⁰

Világhy támogatja az előszerződés a Ptk.-ban való szabályozását, a tervezés rendszerének megváltozásából adódóan pedig a tervszerűdések a Ptk.-ból való kivezetését, azzal, hogy a szocialista gazdálkodó szervezetek közötti szerződésekre külön szerződéstípus (gazdasági szerződés) bevezetését ő sem tartja indokoltnak. Azt viszont igen, hogy e szerződéses kapcsolatok sajátosságait figyelembe vegyék: erre szerinte a szerződés általános szabályai körében lehet és kell megoldást találni. A szerződéstípuskérdését fontosnak tartja, de arra is figyelmeztet: ez nem pusztán az elnevezések kérdése: súlyos elméleti megfontolásokra kell tekintettel lenni. Eörsihez hasonlóan ő is a szerződéses „modellezése” mellett érvel, s attól függően, hogy egy-egy szerződési típus szabályait „inkább a szocialista szervezetek egymás közötti viszonyaira tekintettel, vagy inkább az állampolgárok egymás közötti viszonyaira tekintettel” kell kialakítani, sorolja őket a „népgazdasági modell” vagy az „állampolgári modell” kategóriájába. De túl is lép ezen, mikor a szocialista jogtudomány nagy adóságára, a szerződéstípuskérdés elméletének hiányára hívja fel a figyelmet. Ennek felállítására itt és most ő sem vállalkozik, az irányt azonban kijelöli: ez szerinte a szerződéses viszonyok áruszerződésenként való megragadásában rejlik: „*szerződési típust akkor és annyiban kell kialakítani, ha a társadalmi élet valamely mozzanata »sajátos áruvá« válik, és ennek következtében a sajátos árukapcsolat is az általánostól eltérő szabályozást igényel.*”²¹

Ezekre az elvi megfontolásokra építve készült el 1971 májusában az Igazságügyi Minisztérium Törvényelőkészítő Főosztályán a Polgári Törvénykönyv felülvizsgálatának 19 oldalas Tematikája²². Az anyag szinte minden vonatkozásban a Világhy által részletesen kifejtett téziseket vette át.²³ A folyamat célját nem új kódex megalkotásában, hanem a meglévő törvény felülvizsgálatában és módosításában jelölte meg – alapvető szerkezeti változtatások nélkül, a törvény egységének megőrzése mellett. A személyek körében az anyag célul tűzte az állami vállalatokra vonatkozó alapvető szabályok a kódexbe való beemelését, a költségvetési szervek jogi személyiségének újraszabályozását, a gazdasági társulások mint jogi személyek elismerését, a részvénytársaság és korlátolt felelősségű társaság alapítása lehetőségének kimondását, a jogi személyeket megillető névtagalom kimondását, nem vagyoni érdeksérelem esetén pedig jóvátétel (erkölcsi kártérítés) biztosításának lehetőségét. A tulajdonjog körében a Tematika tovább korlátozta volna a magántulajdont (a magántulajdonban tartható termelőeszközök mértékének jogszabály általi behatárolási lehetőségének biztosításával), erősítette volna

16 VILÁGHY: *A Polgári Törvénykönyv felülvizsgálatának elvi kérdései*, kézirat, pp. 718–722.

17 VILÁGHY: *A Polgári Törvénykönyv felülvizsgálatának elvi kérdései*, kézirat, p. 723.

18 A személyi jog körében javasolta a jogi személyiség relatív jogképességének feladását, kiemelte a cégjegyzék felélesztésének fontosságát, az állami vállalatokra vonatkozó szabályozás felülvizsgálatát, s sajátos módon e körben versenyjogi kérdéseket is szabályozandónak tartott volna: ezt, mint a kódex az „állampolgári modelltől” a vegyes modell felé való elmozdulás egyik sarkalatos pontjának tekintette. Ez egyrészt a verseny tisztességes folytatásának a Ptk. alapelvéként előírt kötelezettsége formájában jelent volna meg, másrészt a gazdálkodó szervezetek személyiségi jogvédelem eszközeinek (névtagalom, jó hírnév oltalma stb.) a gazdálkodó szervezetekre való kiterjesztésével (Világhy: *A Polgári Törvénykönyv felülvizsgálatának elvi kérdései*, kézirat, pp. 758–763.). A nem vagyoni kártérítés elismerésének lehetőségét Világhy az újabb szocialista kodifikációk a sérelemdíj különböző formáit elismerő törekvéseit is áttekintve elvetette, pontosabban a ténylegesen felmerült anyagi kárra korlátozta, a nem vagyoni érdeksérelem esetén azonban – sajátos, s általa is elismert módon a polgári jogtól idegen – szankcióként bírság jellegű pénzbírságot fizetésére kötelezést azonban indokoltnak tartott volna. (Világhy, im., pp. 765–767.).

19 VILÁGHY: *A polgári törvénykönyv felülvizsgálatának elvi kérdései*, Magyar Jog tézisek, 2. rész, p. 456.

20 VILÁGHY: *A polgári törvénykönyv felülvizsgálatának elvi kérdései*, Magyar Jog tézisek, 2. rész, p. uo.

21 VILÁGHY: *A polgári törvénykönyv felülvizsgálatának elvi kérdései*, Magyar Jog Tézisek, 2. rész, p. 458.

22 A Polgári Törvénykönyv felülvizsgálatának tematikája, 1971. május 12., MNL OL XIXE 1 c 40035 1977 XVIII., pp. 53–71.

23 A Magyar Jog Világhy két részes cikkét szakmai vitára bátorítva tette közzé. A lapban mindössze egy hozzászólás (KÖRMENDY Zoltán: *A Polgári Törvénykönyv felülvizsgálatának néhány kérdéséről*, Magyar Jog, 19. évf. 1. sz. (1972) pp. 18–24.), jelent meg, mely azonban a törvényelőkészítési folyamatra különösebb hatást nem gyakorolt, az az IM Tézisei alapján indult meg.

az állami tulajdon egységét, s célul tűzte ki a szövetkezeti szocialista tulajdonnak az új szövetkezeti jogalkotással való összhangjának biztosítását. Az állami tulajdon védelmére vonatkozó rendelkezést viszont – mint meghaladottat és a gyakorlatban nem alkalmazottat – hatályon kívül helyezésére javasolta.²⁴

A szerződési jog terén elvi igénnyel szögezte le, hogy a Ptk.-nak a gazdaságirányítás céljait szolgáló szerződési szabályok közül csak azokat kell tartalmaznia, melyek általános jellegűek: fenn kívánta tartani a korábbi gyakorlatot, azzal, hogy a kiegészítő szabályok megalkotására a kormányának adott volna felhatalmazást. Az anyag kiállt az alapfeltételek „jelenlegi rendszerének” megszüntetése és a szocialista vállalatok tömegügyleteinek az általános szerződési feltételek irányába való terelése mellett, elvetette a „gazdasági szerződések” kategóriáját, a szocialista szervezetekre vonatkozó sajátos szabályokat pedig a szerződések általános szabályai között helyezte volna el. Be kívánta emelni a Ptk.-ba a szerződéskötési kötelezettség szabályozását, az előszerződés jogintézményét, erősíteni kívánta a felek megállapodásának jogi kötőerejét, elvi jelleggel mondta volna ki, hogy az alakiság megsértésével kötött szerződés semmisségét a teljesítés orvosolja.²⁵ A szerződésszegésért való felelősséget bizonyos mértékben el kívánta választani a deliktualis felelősségtől: az adekvát okozatosság elvét elfogadva a szerződésszegésért való felelősséget az előrelátható kárra kívánta korlátozni.²⁶ Célul tűzte a hibás teljesítés szabályainak egységesítését és szigorítását, a kijavítás, kijavíttatás, visszautasítás és az ellenérték arányos része visszatartásának joga elismerését, a kellek-szavatossági határidők elévülési természetűvé való átalakítását. A Tematika sokszor az ítélkezési gyakorlatban kialakult elvek a kódexbe való beemelését támogatta: így volt az pl. a közös károkozás esetében is, ahol egyértelműen rendezni kívánta a kár a károkozók közötti megosztásának kérdését.²⁷

Az egyes szerződésekről szólva javasolta az addig külön kormányrendeletekben szabályozott szállítási szerződés és mezőgazdasági termékértékesítési szerződés az adásvétel keretei közé való beépítést, s ennek megfelelően a fejezet átalakítását [az adásvétel általános szabályai – szocialista szervezetek közötti adásvételi szerződések speciális szabályai – határidős adásvételi (szállítási) szerződések], azzal, hogy a mezőgazdasági termékértékesítési szerződést részben az adásvétel, részben a vállalkozás körében helyezte volna el. Az egyes szerződéstípusokat – a Világhy által javasoltaknak megfelelően – az anyag a szerint modellezte, hogy azok a szocialista szervezetek vagy az állampolgárok kapcsolataiban fordulnak elő tipikusan: a vállalkozást, a bizományt és a társasági szerződést ennek megfelelően az előbbi, a megbízást az utóbbi kategóriába sorolva. A Tematika a bank- és hitelviszonyok legfontosabb szabályait a kormányrendeleti szintről a kódexbe kívánta emelni.²⁸ Ami a módszertani kérdéseket illetve, azt az anyag az 1953-ban indult kodifikációs

folyamathoz hasonlóan képzelte el: első körben a tematikát az IM által létrehozott Ptk.-albizottság tárgyalta volna meg, majd az annak állásfoglalásainak megfelelően módosított és kiegészített szöveg került volna a Kodifikációs Főbizottság elé. A Főbizottság által elfogadott Tematikát társadalmi vitára kívánták bocsátani. A szakmai vitával párhuzamosan zajlott volna – a Ptk.-albizottság egy-egy tagjának irányítása mellett – egy-egy témakör munkacsoportokban történő „szakaszról szakaszra” zajló felülvizsgálata. A munkacsoportok által készített tézisek képezték volna – a Ptk.-albizottság általi elfogadásuk után – a szövegezési munka alapját: a szövegtervezeteket átfogó témakörönként ezután a főbizottság tárgyalta volna meg.²⁹

Az 1972–73-ban némileg lelassult munka állását az 1974 elején Törő Károly által az IM Törvényelőkészítő Főosztálya számára készített feljegyzés fogta össze³⁰, s az IM Törvényelőkészítő Főosztálya által 1974 szeptemberében készített, a Főosztályvezetői értekezletnek címzett munkanyag, mely a testületet a Polgári Törvénykönyv módosítására irányuló munka állásáról tájékoztatta, s a folytatás irányát, ütemezését kijelölte.³¹ Az anyag úgy találta, egyes szabályozandó területeken további vizsgálódásra már nincs szükség, szövegtervezet készítésére azonnal lehetőség van (a Ptké. érdemi rendelkezéseinek beolvasztása a Ptk. szövegébe³², a bevezető rendelkezések körében a tisztességtelen verseny tilalmára és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélésre vonatkozó elvi szabályok kimondása, egyes kisajátítási szabályok összevonása és a társasháztulajdon alapvető kérdéseinek a törvénybe való felvétele), más területeken azonban különböző okoknál fogva az „eddig munka még nem hozott kielégítő eredményt”³³: ott az előterjesztés szerint további előkészítő munkára volt szükség.³⁴ Miután az igazságügyi reform keretében a korábbi Polgári Jogi és Polgári Eljárásjogi Kodifikációs bizottság a Pp. kodifikációja után megszűnt, az anyag szerint a munkálatok összefogására elméleti és gyakorlati szakemberekből új kodifikációs bizottságot kell felállítani. Alapvetően a Törvényelőkészítő Főosztályra várt a szövegtervezetek elkészítése. Az egyes területekre nézve problematikák kidolgozását, szakvélemények elkészítését irányozták elő: ezekkel 1975 nyarára

29 A Polgári Törvénykönyv felülvizsgálatának tematikája, 1971, pp. 70–71.

30 Törő Károly: *A Polgári Törvénykönyv felülvizsgálata*. Összefoglaló feljegyzés az IM Törvényelőkészítő Főosztálya számára, az előkészítő munkáról és a további feladatokról, 1974. január 14. NL OL XIX E 1 c 40035/1977. [VIII], pp. 1–63.

31 IM Törvényelőkészítő Főosztály: Feljegyzés az Osztályvezetői értekezlet részére – tájékoztató a felülvizsgálati munka állásáról, 1974. szeptember 4., MNL OL XIX E 1 c 40035 1977 VIII., pp. 119–128.

32 Erről korábban már ugyancsak Törő Károly készített összefoglalót (Törő Károly: *Feljegyzés a Ptké. a Ptk.-ba való beolvasztásával kapcsolatos szövegszerű megoldás és a szerződésekre vonatkozó, további egyeztetést már nem igénylő kérdésekre vonatkozó szövegtervezet tárgyában* (utóbbi, a többi témához is mintának szánt szövegtervezet mellékelve), 1975. január 9. MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [VII], pp. 864–872.).

33 IM Törvényelőkészítő Főosztály: Feljegyzés az Osztályvezetői értekezlet részére – tájékoztató a felülvizsgálati munka állásáról, p. 124.

34 Azokban a kérdésekben, melyek további vizsgálatot nem igényeltek, már 1975 márciusában szövegszerű javaslat készült [lásd IM Törvényelőkészítő Főosztály: *A Ptk. felülvizsgálatával kapcsolatosan szövegtervezet elkészítése azokban a kérdésekben, melyekben további vizsgálódásra már nincs szükség* (a tematika és az addig végzett munka eredményeiről való összefoglalók alapján, az összefoglalót mellékelve), 1975. március, MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [VIII], pp. 65–80.]

24 A Polgári Törvénykönyv felülvizsgálatának tematikája, 1971, pp. 57–62.

25 A Polgári Törvénykönyv felülvizsgálatának tematikája, 1971, pp. 64–66.

26 Ez egyértelműen a Világhy-féle koncepció érvényesülését jelentette: Eörsi a maga részéről ilyen javaslatot sem az 1969-es anyagban, sem később nem tett.

27 A Polgári Törvénykönyv felülvizsgálatának tematikája, 1971, pp. 66–68.

28 A Polgári Törvénykönyv felülvizsgálatának tematikája, 1971, pp. 68–70.

kellett volna végezni. A Politikai Bizottság a fő elvi-politikai kérdésekről való véleményének bekérése után a szükséges szövegtervezetek elkészítésének határidejét 1976 júniusában jelölték meg.³⁵

Ez alapján került sor a Ptk. felülvizsgálata körében vizsgálható témák és témafelelősök meghatározására.³⁶ A kötelmi jog terén a szocialista szervezetek egymás közötti szerződési közös szabályainak a szerződések közös szabályaiba való beépítésének vizsgálatára Nagy Miklós, az IM Bírósági Főosztályának vezetője és Vékás Lajos (ELTE) kapott (külön-külön, önálló anyagok elkészítésére) megbízást, a vállalatok által egyoldalúan kialakított szerződési feltételek módosításával kapcsolatos kérdések és a hibás teljesítéssel összefüggő kártérítési kötelezettség problémájára pedig Harmathy Attila (AJTI).

Az érvénytelenség utólagos orvosolhatóságát Weiss Emília (ELTE), a jogi kérdésben való tévedést Szabó Sándor (Fővárosi Bíróság), a képviselő kötelezettségvállalásainak korlátait és a vélelmezett képviselő Schelnitz György, a kellékszavatosság kérdéseit Szabó Emil (LB), az előszerződések szabályozását Lontai Endre (AJTI) vizsgálta, a szerződésszegéssel okozott kártérítési kötelezettség és a kalkulálható kár problémáját Falu György (a szegedi Járásbíróság elnöke), a közszolgáltatási szerződések a Ptk. szabályozási rendszerébe való beillesztését Vörös Imre (AJTI)³⁷, a Ptk. és a Kereskedelmi Törvény kötelmi szabályainak a Ptk.-ba való integrálásának lehetőségeit pedig Zoltán Ödön.³⁸ Harmathy Attila foglalkozott a vállalkozási jogviszony egységes, új szabályozásával, Nagy Miklós a szállítási szerződés lényegesebb, különös rendelkezéseinek a Ptk.-ba való beépítésével,³⁹ Pongrácz Aladár a termékértékesítési

szerződés szabályainak felülvizsgálatával⁴⁰, Törő Károly a megbízási szerződés szabályainak kiegészítésével, Bánrév Gábor pedig a bizományi szerződésre⁴¹ vonatkozó külön szabályok a Pkt.-ba való beemeléseivel. Az eredetileg kitűzött témák közül később néhány törlésre került, a tanulmányok jelentős része azonban határidőre elkészült: ezért a szerzők esetenként előre meghatározott, általában 1500–2000 forintos díjazást kaptak.⁴²

Mindezek alapján három, a szerződési jog kérdéseit érintő, összegző igényű áttekintés is készült: Asztalos László – egyebek mellett – a bank- és hitelviszonyok⁴³, Harmathy Attila az egyes szerződések⁴⁴, Zoltán Ödön a szerződési jog általános kérdéseit és a szerződésen kívüli károkozás problémáját tekintette át⁴⁵. 1976 áprilisában készült el az a Polgári Törvénykönyv módosításának főbb elveiről szóló Tájékoztató, mely aztán a további viták alapjául szolgált: ennek megvitatására kiváló szakemberekből álló grémiumot hívtak össze⁴⁶. 1976 májusában kezdődött meg a már elkészült, az addigi visszajelzések alapján átdolgozott szövegtervezetek három, Szilbereky Jenő által kijelölt állandó szakértő (Asztalos, Harmathy, Zoltán) és szükség szerint „a témában jártas más gyakorlati szakemberek” bevonásával történő véglegesítése.⁴⁷ A szövegtervezetek megvitatására, javítására kisebb létszámú munkacsoportokat is létrehoztak – döntően az IM munkatársaiból. 1976 nyarára a munkálatok eléggé előrehaladott állapotba kerültek ahhoz⁴⁸, hogy a tervezett módosításokról

rendelkezéseinek beépítése a Ptk.-ba, 1976. január, MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [XIV], pp. 662–691.

40 PONGRÁZC Aladár: *A mezőgazdasági termékértékesítési szerződés*. Problematika, 1976. január 21., MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [XIV], pp. 534–556.

41 BÁNRÉV Gábor: *Problematika a bizományi szerződésnek a Ptk. rendszerében való újraszabályozásáról*, 1976. január 31., MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [XIV], pp. 581–596.

42 IM Törvényelőkészítő Főosztály: *Feljegyzés a problematika készítésére vonatkozó megbízások kiadásáról*, 1975. május 23., HU MNL OL XIX E 1 c 0921 d, pp. 80–83. Nizsalovszky Endre, akit a tisztességtelen gazdasági tevékenységnek és jogkövetkezményeinek egységes rendszere kidolgozásával, s később a Ptk. Ötödik, az örökési jogról szóló részének felülvizsgálatával bíztak meg, e munkákért 4000–4000 Ft tiszteletdíjban részesült.

43 ASZTALOS László: *Összefoglaló a Ptk. módosításához (Első rész: Bevezető rendelkezések, 1–7. §, Második rész: Személyek, 8–87. §, Egyes szerződések, 522–597. §)*, 1976. január, MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [XIV], pp. 242–422.

44 ZOLTÁN Ödön: *A Ptk. módosítása – Felelősség a szerződésen kívül okozott károkért*, é. n. (1975 ősze), HU MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [XII], pp. 800–861.

45 HARMATHY Attila: *Összefoglalás a Ptk. egyes szerződésekről szóló fejezeteinek módosítási javaslatához (kísérőlevéllel)*, 1976. február 17., MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [VII], pp. 160–182.

46 A meghívottak Balogh Imre, Benedek Károly, Csanádi György, Eörsi Gyula, Gellért György, Görgey Mihály, Harmathy Attila, Katona Zoltán, Kemenes Béla, Sárándi Imre, Sárközy Tamás, Világhy Miklós, Asztalos László és Olasz Nándor voltak: az IM ebből a személyi körből kívánta kijelölni a később felállítandó kodifikációs bizottság tagjait. Lásd IM Törvényelőkészítő Főosztály: *Feljegyzés Szilbereky Jenő miniszterhelyettes részére a Ptk. felülvizsgálatával kapcsolatos tájékoztató anyag megvitatására meghívandó személyi körrel*, 1976. április 16., MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [XIV], p. 861.

47 IM Törvényelőkészítő Főosztály: *Feljegyzés a miniszternek a munka állásáról*, 1976. május 28. MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [I], pp. 31–32.

48 Az ekkoriban készült egyik, Petrik Ferenc által jegyzett munkaanyag (*Összefoglaló a Polgári Törvénykönyv felülvizsgálatára vonatkozó előkészítő munka eddigi eredményeiről és a további feladatokról a Ptk. rendszerében*, é. n., MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [I], pp. 177–191.) tanúsága szerint a szerződésszegésből eredő kártérítési kötelezettségnek

35 Az IM Elvi Főosztálya november 8-án kelt Észrevételeiben alapvetően egyetértett a javasolt változásokkal, de további kérdések felülvizsgálatára tett indítványt: felhívta pl. a figyelmet arra, hogy az állatszavatosság körében nem csak a polgári bíróságok gyakorlatára (PK 56. sz. áf.) kell figyelemmel lenni, hanem a Gazdasági Kollégiumokéra is, mely ettől eltérő vonásokat mutat (IM Elvi Osztály: *Észrevételek a főosztályvezetői értekezlet részére készített tájékoztatóra, valamint a Ptk. felülvizsgálata körében vizsgálendő témák jegyzékére*, 1974. november 8. MNL OL XIX E 1 c 40035 1977 [VII], pp. 779–781.).

36 A munkába a jogtudomány kiváló művelőit (pl. Nizsalovszky Endre), egyetemi oktatókat (Asztalos László, Vékás Lajos, Weiss Emília), az Állam- és Jogtudományi Intézet kutatóit (Sárközy Tamás, Harmathy Attila, Lontay Endre, Vörös Imre), bírákat [Zoltán Ödön, Vida Lajos, Szabó Emil, Hartay László, Berényi József (LB), Mikecz Gyula, Balkay László, Szabó Sándor, Magyar Árpád (Főv. B.)], az IM (Törő Károly, Szalay László (Törvényelőkészítő Főosztály), Nagy Miklós, Nigriny Elemér, Orbán László, Kurucz Lajos (Bírósági Főosztály), és más minisztériumok, országos hatáskörű szervek [Kampis György (MT Titkárság), Benárd Aurél (Szerzői Jogvédő Hivatal), Bényei Zoltán (Országos Vízügyi Hivatal), Fonyó Gyula (MT Tanácsszervezetek Osztálya), Pongrácz Aladár (TOT), Bánrév Gábor (Külkereskedelmi Minisztérium) munkatársait kívánták bevonni.] Lásd IM Törvényelőkészítő Főosztály: *Feljegyzés a problematika készítésére vonatkozó megbízások kiadásáról*, 1974. szeptember., MNL OL XIX E 1 c 40035 1977 [XII], pp. 86–90.

37 VÖRÖS Imre: *A közszolgáltatási szerződések szabályainak beépítése a Ptk. rendszerébe*, HU MNL OL XIX E 1 c 40035 1977 XII, pp. 150–192.

38 ZOLTÁN Ödön: *Problematika a Ptk.-ének a Ptk.-ba való beépítésével kapcsolatban*, 1975. március, MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [III], pp. 1160–1194., Zoltán Ödön: *Problematika a felszabadulás előtt alkotott és a Ptké. 95. §-a alapján még hatályban lévő jogszabályok polgári jogi tartalmú rendelkezéseinek a Ptk.-ba való beillesztéséről, illetve a Ptk. szabályrendszeréhez való kapcsolásáról*, 1975. MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [III], pp. 1195–1237.

39 NAGY Miklós: *A szocialista szervezetek egymás közötti szerződéseire vonatkozó általános szabályok és a szállítási szerződések különös*

politikai döntést lehessen hozni: sőt, ez a folytatás kifejezett előfeltétele lett.

Az előterjesztés tervezetét először az IM augusztus 31-én megtartott Miniszteri Értekezlete vitatta meg és fogadta el,⁴⁹ a véglegesített anyagot 1976 szeptemberében nyújtották be a Politikai Bizottságnak.⁵⁰ Az IM előterjesztése a rendezésre váró problémakörök pontos és tömör körülírása, különösebb ideológiai felhangok nélkül: ha a jogalkotásra hatást gyakorló politikai döntésre hivatkozik (mint pl. az MSZMP XI. Kongresszusa a lakás- és üdülőhasználattal kapcsolatos állásfoglalása nyomán a föld- és telekhasználat kérdéseinek a kódexben való, tervezett újraszabályozása) konkrét összefüggésben, s nem „elvi élel” teszi. A változások igényét az előterjesztés lényegében két irányból vezeti le: az egyik a szocialista tulajdonviszonyok uralkodóvá válása és a gazdagirányítási rendszer továbbfejlesztése (a lényegében továbbra is az állami tulajdonon alapuló szocialista vállalati és a szövetkezeti tulajdonon alapuló szövetkezeti szektor működési feltételeinek más, folyamatban lévő jogalkotási törekvésekkel együttes újraszabályozása), a másik az állampolgárok polgári jogi viszonyainak a megváltozott társadalmi-gazdasági közeghez való igazítása [a személyi tulajdonra vonatkozó rendelkezések továbbfejlesztése, volt házastársi közös tulajdon megszüntetése, az állampolgárok személyhez fűződő jogainak védelme (s ezzel összefüggésben a nem vagyoni kártérítés lehetővé tétele), a szerződési jogban a fogyasztó erőteljesebb védelme, s a közszolgáltatások szabályozása, öröklési és családjogi kérdések]: ezeket a Ptk. alapvető rendszerében együtt kezelve bontja ki. A PB 1976 októberi ülésén a módosítás legfontosabb elveiről szóló határozatot elfogadta, s felkérte a Minisztertanácsot a további szükséges intézkedések megtételére.⁵¹

Az első lépés a kodifikációs bizottság létrehozása volt: ennek tagjai Asztalos László egyetemi tanár, Balogh Imre, az LB elnökhelyettese, Csanádi György tanszékvezető egyetemi tanár, Eörsi Gyula akadémikus, egyetemi tanár, Gellért György, a Legfelsőbb Bíróság általános elnökhelyettese, Görgey Mihály, az LB Gazdasági Kollégiumának vezetője, Harmathy Attila, az Állam- és Jogtudományi Intézet osztályvezetője, Lévai Tibor (legfőbb ügyész helyettese), Kemenes Béla tanszékvezető egyetemi docens és Világhy Miklós tanszékvezető egyetemi tanár lettek.⁵² A Szilberek vezette Bizottság ezt követően rendszeresen ülésezett⁵³: ezeken

az előrelátható kárra való korlátozása ekkor kerül törlésre a tervezetből (hiv. munkaanyag, p. 185.).

- 49 Az igazságügyi miniszter előterjesztése a Polgári Törvénykönyv módosításának elveiről, 1976. augusztus, MNL OL XIX E 1 c 40035/1977., [XIII], pp. 52–63., a PB-nek szánt anyag a Miniszteri értekezlet elé terjeszthető, végleges változata, 1976. augusztus 24. uo., pp. 717–726. Az ülésen a Ptk. elvi kérdéseiről szóló előterjesztés előadója Szép György volt.
- 50 Igazságügyi Minisztérium: *Előterjesztés a Politikai Bizottsághoz a Polgári Törvénykönyv módosításának főbb elveiről*, 1976. szeptember 7., MNL OL XIX E 1 c 40035 1977 XVII., pp. 279–289.
- 51 Az MSZMP KB Központi Bizottsága Politikai Bizottságának határozata a Polgári Törvénykönyv módosításának főbb elveire, in: Vass Henrik (szerk.): *A Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai, 1975–1980*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1983, pp. 290–293.
- 52 IM Törvényelőkészítő Főosztály: *Feljegyzés Szilberek Jenő igazságügyi miniszterhelyettes részére a kodifikációs bizottság felállításáról*, 1976. október 28., MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [XIV], pp. 124–126.
- 53 IM Törvényelőkészítő Főosztály: *Jegyzőkönyvek a Ptk. kodifikációs bizottság 1976. december 10-én, 1977. január 7-én, 1977. január 14-én, 1977. január 21-én, 1977. január 28-án, 1977. február 6-án, 1977. február*

az alkalmakon a bizottsági tagokon kívül⁵⁴ a tárgyalt témáktól függően, meghívás alapján más szakértők is részt vettek, s állandó meghívottak voltak a polgári jogi kodifikációs osztály munkatársai (Petrik Ferenc, Baranyi János, Papácsy Edit). Az 1977 áprilisában elfogadott – igen szoros határidőkkel dolgozó – Munkaprogram⁵⁵ szerint haladva a Polgári Törvénykönyv módosításáról és egységes szövegéről szóló törvény tervezete, indokolása⁵⁶ s a társadalmi vitával kapcsolatos anyag 1977. május elején készült el: az anyagot a hónap végén terjesztik a miniszter elé.⁵⁷ A szakmai és társadalmi vitát – miként az 1959-es Ptk.-kodifikáció során is – a Magyar Jogász Szövetség és a Hazafias Népfront bevonásával szervezték meg⁵⁸, a javaslatot és az indokolást észrevételezésre a bíróságoknak és az ügyészségeknek kiadták: ennek határidejét 1977. június 30-ában szabták meg. Ezzel párhuzamosan zajlott a tárcaközi egyeztetés folyamata: elkészült a Minisztertanácsnak szánt előterjesztés⁵⁹ s ezzel együtt a törvényjavaslat, amit június elején az igazságügyi miniszter megküldött észrevételezésre a tárcáknak.⁶⁰ Eörsi Gyulától, Gellért Györgytől és Kemenes Bélától a Törvényelőkészítő Főosztály külön szakvéleményt kért.⁶¹

A szakmai és társadalmi viták eredményét a Magyar Jogász Szövetség⁶² és a minisztérium összességében kedvezően értékelte. Egy-egy rendezvényen 50–150 résztvevő jelent meg, volt, ahol a jogász szövetségi és bírósági vitát együtt tartották meg. A megyei bíróságokon bírói értekezlet keretében vitatták meg a javaslatot, a Legfelsőbb Bíróságon tanácsvezetői (polgári és gazdasági) értekezlet keretében. Minden vitáról írásos anyag (összefoglaló vagy észrevételezés) készült, amit sürgősséggel juttattak el a Törvényelőkészítő Főosztálynak. A beérkezett észre-

24-én és 1977. március 24-én megtartott üléséről, MNL OL XIX E 1 c 40035 1977 [I], pp. 515–583.

- 54 Figyelemre méltó, hogy Eörsi Gyula és Világhy Miklós az üléseken nem nagyon vettek részt: több alkalommal előzetesen kimentették magukat, vagy csak egyszerűen nem jelentek meg a találkozózn.
- 55 IM Törvényelőkészítő Főosztály: *Munkaprogram a Polgári Törvénykönyv felülvizsgálatához*, 1977. április 2., MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [XIV], pp. 62–64.
- 56 Javaslat a Polgári Törvénykönyv módosítására, az 1959. évi IV. tv. a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt szövege, indokolással, MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [VI], pp. 287–623.
- 57 IM Törvényelőkészítő Főosztály: *Feljegyzés Korom Mihály igazságügyi miniszter részére a Ptk. indokolással ellátott tervezetének és a társadalmi vita anyagának részére történő benyújtásáról és a véleményezésre felkért szakértőknek és véleményezésre jogosult szerveknek való megküldéséről*, 1977. május 23. MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [XIII], pp. 1069–1070.
- 58 Vitaanyag a Polgári Törvénykönyv módosításáról szóló törvénytervezet fő kérdéseiről, 1977. június, MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [XVII], pp. 44–66.
- 59 Előterjesztés a Minisztertanács részére a Polgári Törvénykönyv módosításáról szóló törvényről. 1977. június, MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [XVII], 396–404..
- 60 A Kodifikációs Bizottság tagjai, Szakács Ödön és Nyíri Sándor, a minisztériumon belül Markója Imre, Gárdai Gyula, Király István, Szép György, Bacsó Jenő és László Jenő, valamint a minisztériumok és országos hatáskörű szervek titkárságai, jogi és igazgatási főosztályainak vezetői már május végén kaptak egy előzetes tájékoztatásnak szánt anyagot, nekik tehát több idejük volt a véleményezésre való felkészülésre.
- 61 Külön felkérés nélkül Csanádi György is elküldte a maga észrevételeit (CSANÁDI György: *Módosítási javaslatok a Ptk. módosításának tervezetéhez*, 1977. július 1., MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [VI], pp. 718–731.)
- 62 JÓKAI Lóránd: *a Magyar Jogász Szövetség főtítkárságának az igazságügyi miniszterhez intézett levele*, 1977. június 28., MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [XVIII], p. 789.

vételek száma meghaladta az ezret: ezek szinte kizárólag a módosításra kerülő szakaszok (pontosan 200) kérdéseit érintették. A tapasztalatokat összegző minisztériumi anyag fontosnak tartotta kiemelni, hogy „több jogtanácsos és néhány gazdasági bíró nem értett egyet a gazdálkodó szervezetek egyes szerződéseinek a törvénybe emelésével – a megoldást nem tartják egyszerűbbnek.”⁶³ A bíróságok számos kérdésben küldtek részletes javaslatokat. A kodifikációs főbizottság külön véleményadásra felkért három tagja is egyenként több, mint száz „értékes észrevétellel” élt – igaz, nem mindig abban a szellemben, amit az IM munkatársai örömmel fogadtak volna. Gellért György észrevételei⁶⁴ terminológiai problémákra, konzisztenciahiányokra hívja fel a figyelmet (nehezményezi, pl. hogy az új szöveg következetesen az állampolgárok helyett néhol következtlenül a „magán-személyek” kifejezést használja: ez később egységesítésre került), sok helyen kettős szabályozásra hívja fel a figyelmet, néhol szöveghibákra mutat rá. Neki köszönhetjük az „utazási szerződés” jogi terminus technicust: ennek bevezetését (az „utaztatási szerződés” helyett) észrevételeiben ő javasolta⁶⁵. Elvi kérdéseket nem nagyon vet fel.

Kemenes inkább⁶⁶ – már az 1. § (1) bekezdését érintve általános értelemben veti fel a polgári jogviszonyban érintett alanyi kör problémáját, hangsúlyozza, hogy nem ért egyet a jogi személyek relatív jogképességét kimondó tétel elhagyásával, alapvető (és a szabályozásban megjelenítendő) differenciálódást lát a meghatározott termékfajtákra és a (főleg a szolgáltató vállalatokra) vonatkozó szerződéskötési kötelezettség között. A hibás teljesítés és jogkövetkezményei a törvényben való rendezésével nagyrészt egyetért, üdvözli, hogy a törvénybe bekerült megoldások „több vonatkozásban a témával kapcsolatos tanulmányaiban hasonló vagy azonos megoldással” egyeznek, de itt is él kritikai észrevétellel: felhívja a figyelmet arra, hogy egyes termékfajtáknál (élelmiszerek, kozmetikai cikkek, vegyi áruk stb.) a „hagyományos szavatossági konstrukciók nem alkalmazhatók”.⁶⁷ A legkritikusabb Eörsi.⁶⁸ Megjegyzései igen sokszor kérdések (*Miért maradt ki...? Másutt az, itt miért nem...? Ki mondja meg, hogy...? Nem általános szabály ez...?*), sommás ítéletek (*Határozottan ellenzem...!, Igen vaskosan oldja meg a kérdést!, Rossz törvényszerkesztés...! Kérleletlen...!*) vagy épp számon kérő (*Emlékezetem szerint abban állapodtunk meg, hogy...*). Elégedetlenségének a Szilberek Jenő igazságügyi miniszterhelyettesnek címzett kísérő levelében is hangot ad. *„Tudom, hogy nehéz helyzetben vagy. Azt is tudom, hogy aligha van időtök a sok észrevétel átgondolására, és azzal is tisztában vagyok, hogy a bíróságok minden törvénnyel elboldogulnak, mégis barátilag és nem hivatalosan közölni szeretném veled, hogy a tervezetet mind*

*technikailag, mind tartalmilag meglehetősen rossznak tartom. A szövegben jogpolitikai ellentmondások vannak. Meglehetősen véletlenszerűnek tűnik, hogy milyen szerződéscsoportok kerültek be és milyenek nem; különösen szembeeső a külkereskedelem jelentkezésének hiánya. Az új szabályok egész sora kéréletlen, ugrás a sötétbe. A szakaszok meglehetősen nagy száma teljesen eltérő rendelkezéseket von össze, nem egyszer úgy, hogy nem lehet tudni, a (4) bekezdés a (3) bekezdésre vonatkozik-e, vagy az egész szakaszra. Véleményem szerint csak többhónapos koncentrált munkával lehetne a szöveget rendbe hozni.”*⁶⁹

A hivatalos összegzés említi ugyan Eörsi kritikai észrevételeit, de könnyed eleganciával túl is lép azokon: inkább azokra a megoldásokra hivatkozik, melyeket „igen jónak tartottak a viták során is.”⁷⁰ Bár vannak még nyitott kérdések (ezek jelentős részében a miniszternek kell állást foglalnia), de a kodifikáció szoros menetrendje nagy mozgásteret az IM-nek sem enged: július 16-án a törvénymódosításról szóló IM előterjesztés a Minisztertanács elé kerül⁷¹, mely azt jóváhagyólag el is fogadja, augusztusban már megtörténik az anyag véglegesítése⁷²: elkészül a nyomdailag (két hasábosan) kiszedett, az Országgyűlés elé terjeszthető, 82 oldalas szövegváltozat. A 34. számú törvényjavaslatot az országgyűlés jogi, igazgatásügyi bizottsága szeptember közepén vizsgálja meg: jelentése támogató, mindössze 14 törvényszakaszban javasol kisebb (sokszor csak terminológiai jellegű) változtatásokat.⁷³ Ezzel párhuzamosan zajlik a kiegészítő jogszabályok – a törvény végrehajtásával és hatályba léptetésével és az átmeneti rendelkezésekkel kapcsolatos kérdéseket rendező végrehajtási rendelet, a Ptk. rendelkezéseinek a külgazdasági kapcsolatokra való alkalmazásáról szóló tvr. és a szocialista gazdálkodó szervezetek szerződési kapcsolatairól szóló kormányrendelet⁷⁴ véglegesítése. A törvényjavaslat tárgyalását az Országgyűlés – Korom Mihály igazságügyi miniszter előadói beszéde nyomán⁷⁵ – 1977. szeptember 29-én kezdi meg. Az 1959-es polgári jogi kodifikáció – mondja – „kiállta az idők próbáját, eredményesen szolgálta a szocializmus építését, a szocialista tulajdonviszonyok szilárdítását, az állampolgárok jogi védelmét, a vagyoni és egyéb jogviták elbírálását”. Hogy most mégis változtatni kell rajta, a gazdasági és társadalmi viszonyok

63 Jelentés az Igazságügyi miniszternek a Ptk. módosításával kapcsolatos egyes fejleményekről, 1977. július 5., MNL OL XIX E 1 c 40035/1977 [III], pp. 891–903., hiv. helye: p. 892.

64 GELLÉRT György: *Észrevételek a Polgári Törvénykönyv módosításáról szóló javaslatra*. 1977. június 15. MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [VI], pp. 696–717.

65 GELLÉRT: *Észrevételek a Polgári Törvénykönyv módosításáról szóló javaslatra*, p. 714.

66 Kemenes Béla szakvéleménye (észrevételek), 1977. június, MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [VI], pp. 625–663.

67 Kemenes szakvéleménye (észrevételek), pp. 25–26.

68 EÖRSI Gyula: *Észrevételek a Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. 1977. július 1., MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [VI], pp. 665–693.

69 Eörsi Gyula levele Szilberek Jenőnek, 1977. július 1., MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [VI], p. 694.

70 *Jelentés az Igazságügyi miniszternek a Ptk. módosításával kapcsolatos egyes fejleményekről*, 1977, pp. 892–893.

71 Az Igazságügyi miniszter 40 035/1977. IM IV/1. sz. Előterjesztése a Minisztertanács részére a Polgári Törvénykönyv módosításáról és egységes szerkezetéről szóló törvényről, 1977. július 16., MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [XIX], pp. 94–108.

72 *Törvényjavaslat a Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről*, az Országgyűlés elé került nyomtatott példány, 1977. augusztus, MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [XXI], pp. 88–170.

73 *Az Országgyűlés jogi, igazgatási és igazságügyi bizottságának jelentése a Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 34. számú törvényjavaslat tárgyában*, 1977. szeptember 23., MNL OL XIX E 1 c 40035/1977 XX., pp. 881–882.

74 Ennek a szakmai előkészítésére Vékás Lajos kapott még 1976 végén megbízást (lásd a *Törvényelőkészítő Főosztály feljegyzése Szilberek Jenő i. m. h. számára egyes kodifikációval összefüggő feladatokkal kapcsolatosan*, 1976. november 26., MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [XIV], pp. 46–47.), ill. A gazdálkodó szervezetek egymás közötti vállalkozási szerződésai. Tervezet. 1977. március, MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [VI], 265–268.

75 KOROM Mihály: *A Polgári Törvénykönyv módosítása*, Magyar Jog, 11. sz. (1977) pp. 945–953.

változásainak, fejlődésének köszönhető – a módosítás egyik legfőbb irányának pedig a miniszter a gazdálkodó szervezetekre vonatkozó, eddig külön szabályozott, lényeges és időtálló polgári jogi rendelkezések beépítését, az állampolgárokat közvetlenül érintő körben pedig a személyhez fűződő jogok további fejlesztésében, erősítésében, a fogyasztói érdekérvényesítés javításában, egyes esetekben a korábbi bürokratikus szabályok egyszerűsítésében jelölte meg.

Az Országgyűlés a Polgári Törvénykönyv módosításáról és egységes szövegéről szóló 1977. évi IV. törvényt⁷⁶ még azon a napon el is fogadta: hatálybalépésének napjáról azonban nem rendelkezett: ezt a jogalkotó külön törvényerejű rendelet hatáskörébe utalta: ennek időpontját a miniszteri expozé 1978. március 1-jében jelölte meg. 1977 novemberére elkészül a hatályba léptető törvényerejű rendelet tervezete, s véglegesítésre kerül a gazdálkodó szervezetek egyes kérdéseiről szóló kormányrendelet is. A Vékás-féle, 45. §-ból álló szakértői javaslat mellett az IM Bírósági Főosztály Gazdasági Bíróságok Osztályának munkatársai – gyakorlati szakemberek bevonásával – egy másik, jóval terjedelmesebb (közel 200 §-t tartalmazó) tervezetet is készítettek. A végső változat a szaktárcák véleményének figyelembevételével alakult ki (akkor épültek be a rendeletbe a kiskereskedelmi szállítás, a fővállalkozási szerződés stb. szabályai).⁷⁷ A Polgári Törvénykönyv módosításáról és egységes szövegéről szóló 1977. évi IV. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1978. évi 2. sz. tvr. (Ptké. II.) 1978. március 1-jén, a Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvének a külgazdasági kapcsolatokra történő alkalmazásáról szóló 1978. évi 8. sz. tvr. 1978. kihirdetése napján lépett hatályba, rendelkezéseit azonban 1978. évi március hó 1. napjától kellett alkalmazni.

Elfogadásra kerül a gazdálkodó szervezetek szállítási és vállalkozási szerződéseiről szóló 7/1978. (II. 1.) MT. sz. rendelet, s már korábban a külön ágon előkészített, a mezőgazdasági termékértékesítési szerződésekről szóló 14/1978. (III. 1.) MT. sz. rendelet. Változnak a termékforgalom szabályai [a 36/1978. (VII. 13.) MT. sz. rendelettel módosított 33/1975. (XI. 29.) MT. sz. rendelet, illetve mezőgazdasági termékforgalom vonatkozásában a már korábban elfogadott 45/1977. (XI. 24.) MT. sz. rendelet], kormányrendelet születik az utazási szerződésről [11/1978. (III. 1.) MT. sz. rendelet], módosulnak a külkereskedelmi vállalatok belföldi szerződéseiről szóló 32/1967. (IX. 23.) Korm. sz. rendelet [8/1978. (II. 1.) MT. sz. rendelet, 54/1978. (XII. 7.) MT. sz. rendelet, 48/1979. (XII. 1.) MT. sz. rendelet] szabályai.

Ezekben az években a gazdaság működésének jogszabályi környezete szinte teljes átalakuláson megy át: megszületik az állami vállalatokról szóló 1977. évi VI. törvény [és végrehajtása tárgyában a 4/1978. (I. 18.) MT. sz. rendelet], a gazdasági társulásokról szóló 1978. évi 4. sz. tvr. és végrehajtási

jogszabályai, elfogadják a belkereskedelemtől szóló 1978. évi I. törvényt, s ezzel összefüggésben több, a vásárlói minőségi kifogások intézésével, vásárlói garanciákkal kapcsolatos jogszabályt [4/1978. (III. 1.) BkM. sz. rendelet, 13/1978. (III. 1.) MT. sz. rendelet, 35/1978. (VII. 6.) MT. sz. rendelet, 3/1979. (II. 6.) BkM. sz. rendelet]. Nagyobb teret kap a gazdaságban a magánkezdeményezés [a kisiparról szóló 1977. 14. tvr., ill. a magánkereskedelemtől szóló 1977. évi 15. tvr. és az ezekhez kapcsolódó jogszabályok, a fizető-vendéglátásról szóló 12/1978. (III. 1.) MT. sz. rendelet].

A Legfelsőbb Bíróságon a Ptk. változásaival érintett körben megkezdődött az LB iránymutatásainak felülvizsgálata. A munka a polgári elvi döntések széles körét érintette (a családjogi, szövetkezeti jogi, polgári eljárásjogi iránymutatásokra is kiterjedt), s érdemi része már a novella hatálybalépése előtt megtörtént. Eredményként a Legfelsőbb Bíróság 1978. február 28-án tartott ülése a 13. számú Irányelvvel módosította az állam javára marasztalás egyes kérdéseiről szóló 7. számú Irányelvét, a XXXIX. számú Polgári Elvi Döntésével hatályon kívül helyezett négy, és módosított két polgári elvi döntést. A Polgári Kollégium pedig 1978. február 6-án tartott ülésén a PK 412. sz. állásfoglalásával hatályon kívül helyezett nyolc, s módosított negyvenhét kollégiumi állásfoglalást. A Gazdasági Kollégium állásfoglalásainak felülvizsgálata csak a kiegészítő rendeleti jogalkotás (SZVR, mezőgazdasági termékértékesítési szerződésről szóló kormányrendelet), és az állami vállalatokról szóló új törvény s a gazdasági társulásokról szóló törvényerejű rendelet hatálybalépését követően kezdődhetett meg: ezt követően azonban „nagy erőfeszítést igénylő munkával két hónap alatt megtörtént mind a kollégiumi, mind a tanácselnöki értekezleti állásfoglalások felülvizsgálata”. Ennek eredményként két gazdasági kollégiumi (GK) és tizenhét tanácselnöki értekezleti állásfoglalást (GKT), egy, a Polgári Kollégiummal közös tanácselnöki értekezleti állásfoglalást helyeztek hatályon kívül, tizenhárom kollégiumi és hatvanhat tanácselnöki értekezleti állásfoglalás pedig módosításra került.

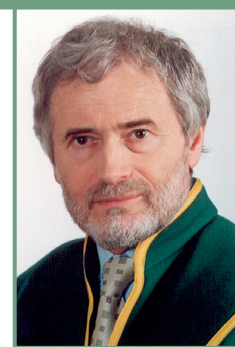
A '68-as gazdasági reform kibontakozásának átmeneti félbeszakadása után a gazdasági jogalkotás eredeti programját – írja Sárközy Tamás, akkor nem sikerült végrehajtani: „Erre csak az 1970-es évek végén került sor, amikor is az 1977-es állami vállalati törvénnyel, a Polgári Törvénykönyv intézményi reformjával (ezen belül a tervszerződési rendszer megszüntetésével, a vállalati szerződések piaci alapra állításával, valamint a vállalati és az állampolgári szerződések egybeépítésével – svájci, illetve olasz mintára – egységes polgári jogi és kereskedelmi törvényt hoztunk létre, az 1979-es pénzügyi törvénnyel, a gazdasági társulások 1978. évi szabályozásával és több más magas szintű jogszabállyal a reform alapelveinek kodifikációja lényegében végbement.”⁷⁸

76 A 687 szakaszról álló jogszabály 270 szakasza módosult, egy szakaszon belül azonban sokszor több rendelkezés is megváltozott, a szerkezeti változásoknak köszönhetően pedig szakaszokat vontak össze, vagy egy szakaszon belül az eddiginél több összefüggő rendelkezést több bekezdésben foglaltak össze. Lásd BENEDEK Károly: *A Polgári Törvénykönyv módosításával kapcsolatos jogalkalmazási feladatok*, Magyar Jog, 4. sz. (1978) pp. 295–311., p. 296.

77 IM Törvényelőkészítő Főosztály: *Feljegyzés Korom Mihály igazságügyi miniszter részére a Polgári Törvénykönyv módosítása következtében szükséges kodifikációs munkák elvégzéséről*, 1978. február 6., MNL OL XIX E 1 c 40035/1977. [XXI], pp. 65–68.

78 A reformirányzatok ütközése a történetileg kialakult értékrenddel a gazdasági jogban, in: Sárközy Tamás: *Gazdaságpolitika – szervezetrendszer – jogpolitika*, Kossuth Könyvkiadó, 1987, pp. 32–57, hivatkozás helye: p. 39. A jogpolitika és jogalkotás, teszi hozzá a szerző, azonban ekkor is adós maradt a szervezeti reform, s azzal, hogy „nem léptünk fel az államigazgatási és gazdálkodási szféra hierarchikus egybecsúszása ellen, a problémák egy jelentős részét egészen 1984-ig, az állami vállalati reformig sikerült konzerválni. (Sárközy, im. uo.)

Prugberger Tamás*



Megoldási javaslatok a közszolgálati és a munkaügyi jogvitarendezés átalakításának a tervéhez¹

A Magyar Idők kormányközeli konzervatív napilap a késő tavaszi és a kora nyári időszakban két cikkben is foglalkozott a rendes bírósági szervezettől teljesen elkülönülő közigazgatási bírászkodás létrehozásával ahhoz hasonlóan, mint ahogy ez a bírósági szervezet 1949-ben történt átalakításáig Magyarországon is fennállott, és ahogyan a nyugat-európai államokban ma is fennáll. Ezzel a magyar bírósági szervezet felépítése teljesen összhangba kerül nemcsak a nyugat-európai, hanem részlegesen még a jelenlegi közép-európai megoldásokkal is. Az új magyar szabályozási terv értelmében ugyanis megszűnne a jelenlegi kétfokú közigazgatási és munkaügyi bírósági szervezet, ahol első fokon a törvényszék székhelyén, többnyire a megyeszékhelyen működő közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el, amelynek ítéletével szemben rendes jogorvoslattal, azaz fellebbezéssel a törvényszékhez lehet fordulni, ahol elvben speciális közigazgatási és munkaügyi három szakbíróból álló tanács bírálja felül az elsőfokú ítéletet. Innen rendkívüli jogorvoslattal, vagyis felülvizsgálati kérelemmel lehet élni a Kúriához, ahol a végső döntést a Kúria közigazgatási és munkaügyi kollégiumának a munka- és közszolgálati ügyekben a jelenlegi gyakorlat értelmében munkaügyi, illetve közszolgálati ügyeket tárgyaló tanácsa hozza meg. Teljesen eltért ettől annak a tanácsnak az ítélezési gyakorlata, amely ugyancsak rendkívüli jogorvoslati szinten, a másodfokon a törvényszéknek a munkaügyi jogviták fellebbezéseire hasonlóan „de facto” a polgári ügyekben meghozott másodfokú ítéleteit bírálja felül.

Mint ahogy ebben a rendszerben alapvető ellentmondás, hogy szakbíráskodásként két, egyértelműen más természetű ügycsoport van egy szakbíróhoz összevonva, ahol az egyik oldalon a tágabb értelmű munka-, vagyis a magán- és a közszolgálati összefüggő jogviták, míg másikon a kifejezetten a közigazgatási határozatok érdeksérelemmel összefüggő jogszerűségét megkérdőjelező viták állnak, a két csoportba tartozó ügyek merőben más természetűek. Ezért egyértelműen helyeselhető az a terv, amely az 1949 év előtti megoldáshoz és a mai nyugat-európai germán jogrendszerhez hasonlóan visszaállítaná kétszintűvé téve a speciális közigazgatási bírászkodást, ahol az első szinten a megyei közigazgatási bíróság járna el,

ahonnan fellebbezési lehetőségre nyílna mód a felső közigazgatási bírósághoz, amelynek elnökségi tanácsa bírálná el a nyugat-európai germán jogrendszerekhez hasonlóan a „quasi” felülvizsgálati kérelmeket. Nem egyértelmű azonban már a helyzetet a tekintetben, hogy hová tartozzanak a közszolgálati összefüggő jogviták. Maradjanak a munkaügyi bírászkodás körében, vagy kerüljenek át a közigazgatási bíróságokhoz. E tekintetben az Új Széchenyi Terv keretében lefolyt kutatás során Kun Attila és Petrovics Zoltán tollából elkészült tanulmány szerintem is helytállóan arra az álláspontra jutott, hogy a közszolgálatban sokkal több a munkajogias elem, mint a közigazgatási. Ráadásul, miként ezt a gyakorlat is igazolja, a közigazgatási bírák nemigen szeretnek közszolgálatból eredő jogvitákat tárgyalni, mivel más szempontok dominálnak az egyikben és más szempontok a másikban.² Ennek ellenére mind a nyugat-európai, mind a kelet-európai államok többségében ma is a közszolgálati jogvitákat nem a munkaügyi bíróságok, hanem a germán jogrendszerhez tartozó államokban a közigazgatási bíróságok tárgyalják első fokon, míg másodfokon a közigazgatási felső bíróság.³ Ezzel szemben a frankofón/latin jogrendszerhez tartozó államokban a köztisztviselők közszolgálati jogvita ügyeiben első fokon a germán rendszerhez hasonlóan a tribunal administratif, másodfokon a Cour Administrative d' Appel jár el és igen ritkán rendkívüli jogorvoslatnak számító harmadik fokon az államtanács, a Conseil d'Etat jár el.⁴

Ugyanakkor Németországban a jogász szakma részéről sokan anakronisztikusnak tartják, hogy még mindig a közhivatalnokok közszolgálati jogvitáiban a közigazgatási bíróságok járnak el, nem pedig a munkaügyi bíróságok, ami a neolibertális frankfurti iskola jurisztokratikus állam-, és jogfelfogásában gyökerezik.⁵ Ennél tovább ment a liberalizálás,

2 KUN Attila – PETROVICS Zoltán: *A közszolgálati jog önálló fejlődésének kérdéséről*. In: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás. Tanulmánygyűjtemény az új közszolgálati életpálya kutatás keretében*, szerk.: Hazafi Zoltán. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014. 110–114. o.

3 Információ Prof. Dr. Dr. hc. Herbert Küppertől, a Regensburgi Kelet-európai Jog-összehasonlító Intézet igazgatójától, 2014. július 10., Budapest, MTA. Jogtudományi Intézet.

4 Információ Prof. Theun Jaspers-től, Utrechti Egyetem, 2014. nov. 12.

5 Herbert Küppert közlése, 2014. júl. 10., Budapest, Jogtudományi Intézet. Lásd továbbá: POKOL Béla: *A jurisztokratikus állam*. Dialóg Campus kiadó, Budapest, 2017. 33–38. és 43–65. o.

* Prugberger Tamás: az MTA. doktora, professor emeritus Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

1 A tanulmány a Nemzeti Kutatási és Innovációs Hivatal támogatásával (K 120158 kutatási pályázat keretében) az NKFI-alapból valósult meg.

illetve a de-etatizálás tekintetében az Egyesült Királyság joga, amely már az 1960-as évek közigazgatási reformja óta a köz- és a magánszolgálat között nem, vagy csak alig tesz különbséget.⁶ A közszolgálati jogviszonyból eredő vitákat is ezért a magánszolgálatból eredőkhöz hasonlóan részben a „High Court”-hoz, részben pedig az első fokon eljáró „regional offices of industrial tribunal”-hoz telepíti, ahonnan fellebbezni lehet a „central offices of industrial tribunal”-hoz.⁷ Hasonlóan radikálisan járt el három évvel ezelőtt a holland jogalkotás, amely 2016 január 1-től a mi első fokú általános bíraskodásunknak megfelelő kantonbíróságok hatáskörébe helyezte – az addig a közszolgálati jogvitákban első fokon eljáró közigazgatási bíróságtól, másodfokon és rendkívüli jogorvoslat esetében eljáró államtanácstól – a közszolgálati ítélezést azzal,⁸ hogy a munkaügyi jogvitákhoz hasonlóan másodfokon a „Rechtbank” rendkívüli jogorvoslat esetében pedig a „Hoge Rad” jár el.⁹

Egy közbülső megoldást alkalmaz az olasz jog, ahol az 1990-es évek elejéig a frankofón rendszerhez hasonlóan a közszolgálati jogvitákat első fokon a tribunal administrativo regionale, másodfokon pedig a Cour administrative centrale tárgyalta, rendkívüli jogorvoslattal pedig a „Consiglio di stato”-hoz lehetett fordulni. Az 1990-es évtized elejétől kezdve azonban a beosztott, illetve az alacsonyabb rangú közhivatalnokok esetében a megyének megfelelő tribunal munkaügyi kollégiumának a bírója (praetor) jár el a szociális partnerek által delegált két ülnökkel, míg másodfokon a tartományi bíróság munkaügyi kollégiumának három szakbírája. A kétszintű közigazgatási bíraskodás és az államtanácsi felülvizsgálat ma már csak a főhivatalnokok esetében áll fenn.¹⁰ Némileg hasonlít ehhez a rendszerhez, ötvöződve azonban a holland általános bíraskodási rendszerrel, ahol a közhivatalnokok közszolgálati jogvitáit első fokon a kantonbíróság, másodfokon pedig a Rechtbank tárgyalja, rendkívüli jogorvoslattal pedig a Hoge Rad-hoz lehet fordulni, azonban a legfőbb hivatalnokok ügyei első fokon az igazságügy-minisztérium keretében esetenként létrehozásra kerülő különbíróság tárgyalja, ahonnan jogorvoslattal a Hoge Rad-nál lehet élni.¹¹

Megfontolás tárgyát képezhetné Magyarországon is hasonló rendszernek a bevezetése azzal, hogy főosztályvezetőtől felfelé államtitkári szintig bezáróan, és a velük azonos szintűnek minősülő köztisztviselők esetében – a központi és a dekoncentrált hivatalokra is egyaránt kiterjesztve – közszolgálati jogvitáik elbírálásban joghatósággal a közigazgatási bírói szervezet rendelkezne. Olaszországban az egyetemi tanárok is – mint főhivatalnokok – a közigazgatási bíraskodás alá tartoznak szolgálati jogvitáik elbírálása tekintetében. Olaszországban ugyanis a közalkalmazottak alacsonyabb rétegét is a frankofón-latin jogrendszerhez

tartozó többi államhoz hasonlóan az egységes közszolgálati jog fogja át. Analóg ezt figyelembe véve, amíg nálunk a jelenlegi trichotómia, vagyis az Mt. által szabályozott munkajogi, a Kjt. által rendezett közalkalmazotti jogi, és a Kttv.-hez tartozó köztisztviselői jogviszony-normarendszer áll fenn, addig helyes lenne, ha a nem hatósági költségvetéshez tartozó központi, területi és helyi közintézmények vezetőinek a közalkalmazotti jogviszonyából eredő vitáinak elbírálásánál a közigazgatási bíróság rendelkezzen hatáskörrel.

Áttérve ezek után a munkaügyi bíraskodásra, szakmai körökben felvetődött többek részéről, hogy helyes lenne a speciális munkaügyi bíraskodást megszüntetni, és a munkaügyi jogviszonyból eredő jogvitákat a rendes bíróság hatáskörébe tenni, hasonlóan miként ez a már említettek szerint Hollandiában és Dániában van.¹² Mind a két államban a munkajogi jogvitákban az általános bírósági fórumok, első fokon a kantonbíróság, másodfokon a Rechtbank, míg a harmadik szintet képező rendkívüli jogorvoslat elbírálásánál a Hoge Rad polgári ügyszaka jár el. Az ehhez hasonló magyar radikális javaslat szakmai körökben – főleg az elméleti jogászok és a munkaügyi bírák körében – komoly bírálat tárgyát képezi.¹³ Azok, akik a speciális munkaügyi szakbíraskodás eltörlése mellett állnak ki, és a polgári ügyszakhoz kapcsolják a munkaügyi jogvitákat, az ülnökrendszer kiiktatása mellett érvelnek és az általános polgári ügyek elbírálásához hasonlóan a munkaügyi jogviták első fokon történő tárgyalását is egyesbírói hatáskörbe tennék. Érdekes, hogy több munkaügyi szakbíró is az ülnökrendszer eltörlése mellett érvel, annak ellenére, hogy a munkaügyi szakbíraskodást megtartaná. A munkajogi jogvitáknak általános bírósági hatáskörbe helyezése mellett állást foglalók azzal érvelnek, hogy az új Mt. megalkotásával jelentősen lecsökkent a munkaügyi bíróságokhoz érkező ügyek száma. Ezzel szemben viszont ellenérvként megalapozottan felhozható, hogy a munkajogi jogvitákban a peres eljárást megelőző közvetítő-békeltető és egyezségi eljárás jelentősége megnőtt, aminek egyúttal olyan normatív szabályozása, normatív jogi rendezése alakult ki, ahol a munkaügyi bíróságnak egyes egyezségi módozatoknál felülvizsgálati, jóváhagyó szerepe van. Ahhoz, hogy ezen a téren is egy megfelelő megoldás alakulhasson ki, indokolt röviden áttekinteni az európai munkaügyi bíraskodás terén kialakult főbb megoldási irányvonalakat.

Az Európai Unió tagállamaiban a már említett Hollandia és Dánia, részben pedig Ausztria kivételével mindenütt munkaügyi szakbíraskodás folyik, legalábbis első fokon. Ausztria annyiban jelent részbeni kivételt, hogy Bécs kivételével valamennyi tartományban első fokon az általános „Amstgericht” polgári ügyszakának munkaügyekre specializált bíráinak valamelyike jár el, az érdemi tárgyalásra bevonva a szociális partnerek két oldala által delegált laikus

6 VESZPRÉMI Bernadett: *Felelősség a közszolgálatban*. Debreceni Egyetemi Kiadó, 2012. 25–27. o.

7 *Iura Europae* (Droit du travail–Arbeitsrecht), Edition technique iuris chasseurs. Paris–C. H. Beck Verlag, München, III. 90.17

8 Theun Jasperstől kapott információ 2014. nov. 12.-én a tervezetről, mely 2016 jan. 1.-el hatályba lépett.

9 *Iura Europae*, II. 60.17.

10 *Iura Europae*, II. 40.17, információ a változásról dr. Zsibrita Boglárka budapesti ügyvédől, aki a 2011/12-es tanévben a Pázmány Péter katolikus Egyetem Jog-, és Államtudományi Karának hallgatójaként két szemesztert Olaszországban hallgatott a Ferrarai Egyetemen.

11 *Iura Europae*, III. 70.17.

12 *Iura Europae*, II. 60.17 (NL), III. 70.17 (DM).

13 Hasonló módon a Horn-kormány idején 1996-ban is felmerült a munkaügyi bíróságok megszüntetése, és a munkaügyi jogvitáknak járásbírói hatáskörbe utalása, ami azonban akkor a munkaügyi bírák ellenállásán és a jogi szakirodalom segítségével megbukott. Vö. PRUGBERGER Tamás: *Kritikai észrevételek a magyar munkaügyi szakbírói rendszer tervezett átalakításához*. Munkaügyi Szemle, 1996/12. sz. 42–43. o.; Uő. *Kritikai megjegyzések a bírósági szervezet tervezett módosításáról*. Magyar Jog, 1997/2. sz. 82–86. o.

bírákat. Ugyanakkor Bécsben első fokon az Amstgericht helyett munkaügyi bíróság, „Arbeitsgericht” jár el. Másodfokon azonban mindenütt a tartományi bíróság, a „Landsgericht” polgári jogi ügyszakának munkaügyi szakbírókból álló tanácsa jár el és ugyanez vonatkozik a semmítőszékként működő Legfelső Bíróságra, az „Oberstgerichtshof”-ra (OGH) is a rendkívüli jogorvoslat elbírálása során.¹⁴

A germán jogrendszer törzsét jelentő Németországban a legalsó szinttől egészen a legfelső harmadik szintig bezáróan munkaügyi szakbíráskodás érvényesül. Első fokon a kerületi munkaügyi bíróság, a „Bezirkarbeitsgericht”, másodfokon a tartományi munkaügyi bíróság, a „Landsarbeitsgericht” jár el, míg a rendkívüli jogorvoslatot semmítőszéki minőségben a „Bundesarbeitsgericht”, a Szövetségi Munkaügyi Bíróság bírálja el.¹⁵ Svájc és Svédország esetében ezzel szemben csak első fokon jár el speciális munkaügyi bíróság, míg a jogorvoslati szinteken a jelenlegi magyar rendszerhez hasonlóan általános bírósági hatáskör érvényesül.¹⁶ A frankofón jogrendszerhez tartozó francia és belga munkaügyi bíráskodásban első és másodfokon egyaránt munkaügyi szakbíró jár el. Első fokon a „tribunal du travail”, míg másodfokon a „court du travail” jár el, míg a rendkívüli jogorvoslat elbírálása az általános hatáskörű semmítőszék, a „court de cassation” hatáskörébe tartozik, ahol a semmítőszék munkaügyi kollégiumának három szakbíróból álló tanácsa jár el.¹⁷ Ezzel szemben a latin jogrendszerhez tartozó országokban, így Olaszországban, Spanyolországban és Portugáliában,¹⁸ de ugyanígy a Magyarországgal szomszédos közép-európai országokban, így Lengyelországban, Csehországban, Szlovákiában és Romániában a kerületi/megyei bíróság munkaügyi kollégiuma jár el első fokon, míg másodfokon a tartományi bíróság, illetve az itt említett közép-európai államokban a tábla, illetve a felső bíróság munkaügyi kollégium szakbírái.¹⁹

Az eljárás mind a szervezetenként önálló munkaügyi bírósági rendszernél, mind pedig a szervezetenként nem, de a munkaügyi kollégiumi rendszerrel szakmailag a rendes bíráskodástól elkülönülő munkaügyi szakbíráskodásnál nagyon sok vonatkozásban hasonlít egymáshoz. A francia munkaügyi bíráskodás tér el bizonyos mértékig a többiekétől, de csak az elsőfokú eljárás esetében az ülnökrendszer vonatkozásában. Ugyanis első fokon mind a két rendszerhez tartozó államok esetében az elsőfokú eljárás két szakaszból, egy előkészítő és egy érdemi tárgyalási szakaszból áll, ahol az adatok felvételére és az egyezségekre történő felhívásra szorítókozó előkészítő tárgyalást egy szakbíró vezeti – abban az esetben, ha az egyezségi felhívás sikertelensége miatt érdemi tárgyalásra kerül sor, lép be az érdemi tárgyalásba és az ítélet meghozatalába szakszervezeti és a munkáltatói szövetségek jelölése alapján a bírói testület által megválasztott, szakszervezeti oldalt és a munkáltató szövetségi oldalt képviselő két laikus bíró.²⁰ Ezzel szemben a francia tribunal du travail keretében az előkészítő tárgyaláson, az úgynevezett kiskamarai tanácsban két laikus bíró jár el paritásos alapon képviselve a szociális partnerek előbbi két oldalát. Abban az esetben pedig, ha az egyezés megkísérlésének sikertelensége miatt érdemi tárgyalásra kerül sor, az érdekvédelmi szervezetek két oldalát képviselő nagykamara jár el, két szakszervezeti és két munkáltató szövetségi oldalt képviselő laikus bíróval. Többségi álláspont esetén ők hozzák meg az ítéletet, míg szavazategyenlőség esetében a munkaügyi szakbíró lép be, és az ő szavazata dönti el az ítélet tartalmát.²¹ Ehhez némileg hasonlít az ír munkaügyi bíráskodás, ahol először két szakmai komisszár, egy szakszervezeti és egy munkáltató szervezeti egyeztetés és csak ennek sikertelensége esetén kerül az ügy a labour court-hoz.²² A francia és a belga munkaügyi bíráskodásnál a többihez viszonyítva a kamarai rendszer adja a specialitást. Ugyanis mind a két országban a tribunal du travail és a court du travail szakosított kamarai rendszerben működik, ahol az első fokon laikus bírákból és szakbírákból, míg másodfokon csak szakbírákból álló tanácsok az ipari, a kereskedelmi, a mezőgazdasági, valamint az úgynevezett „egyéb” kamarához tartoznak, mely kamarák ezen kívül munkás és alkalmazotti kamarák szerint tovább tagozódnak.²³ Ez a kamarai rendszer bár látványos és gazdaságigazítási szempontból jónak is mondható, azonban bizonyos fokú bonyolultságot és merevséget is magában hordoz. Nem véletlen, hogy a többi ország munkaügyi bíráskodása nem követi ezt a rendszert. Magyarországon sem volna szerencsés bevezetni, már csak azért sem, mert az ügyeknek kamarák szerinti megosztása esetén az egyes kamarákhoz csak igen kevés ügy kerülne.

Viszont más kérdésekben érdemes lenne átvenni egyet és más. Ami közös az itt bemutatott valamennyi munkaügyi szakbíráskodási rendszernél, hogy az elsőfokú érdemi tárgyaláson

14 Dr. Karin Schönplücht, a Bécsi Fejlesztési Stúdiók Intézetének vezető kutatójától kapott információ az alternatív vitarendezés eszköztáráról az EZA és a Munkástanácsok szervezésében 2018. május 24–25.-én a 24-04-18-SE projekt keretében Balatonalmádiban tartott konferencián.

15 *Jura Europae*, I. 10.17; ZÖLLNER–LORIZ–HERGENSRODER: *Arbeitsrecht*, 6. Aufl. Verlag C. H. Beck, München, § 65, 583–584. o.

16 PORTMANN–STÖCKLI: *Schweizerische Arbeitsrecht*, 3. Aufl. Dike Verlag, 277–278. o.; Svédországban Arbeitsdomstollen, Bezirk-, and Hogsta Domstollen. In: Gyulavári Tamás: A szürke állomány. Gazdaságilag függő munkavégzés, Jogtudományi Monográfiák, 6. Pázmány Press, 82. 303. o.

17 *Jura Europae*, I. 30.17 (Fr.) és I. 20.17 (B).

18 *Jura Europae*, II. 40.17 (I). A spanyol bíróságok minden szinten 4 szekcióra (kollégiumra), büntetőre, polgárra, munka- és szociális ügyre, valamint közigazgatásra osztva működnek. Előzetes információ senior Jose Abrantes portugál munkaügyi bírótól és ennek alapján helyszíni kutatás a toledói jogi karon, ami Portugáliát illeti, részletes információ senior Jose Abrantes portugál munkaügyi bírótól és Prof. junior Jose Abrantestól, az Universidade Nova Lisboa tanárától, Trier IAAEG. 2001 június és helyszíni kutatás 2003 július (Toledo és Lisszabon). Portugália vonatkozásában irodalmi forrás: FEDTKE–FEDTKE: *Arbeitsrecht in Portugal*, Rz. 169–172. In: Hennsler-Braun (Hrsg): *Arbeitsrecht in Europa*. Dr. Schmidt Verlag, Köln, 2011. 1019–1020. o.

19 Információ dr. Marius Goleczkytól, a Krakói Egyetem jogi karának docensétől, a Debreceni Egyetem ÁJK. kereskedelmi jogi tanszékének volt vendégprofesszorától. 2014. november 23. Debrecen; Csehország vonatkozásában információszerzés a Közép-európai Összehasonlító Munkajogi Konferencián. Budapest, 2000. március 27–28.; MARKECOVA–KLIMANOVA: *Arbeitsrecht in Slowakischen Republik*, Rz.

197–199. In: Hennsler Braun, 1382. o.; GOTA: *Arbeitsrecht in Rumänien*, Rz. 267–275. In: Hennsler-Braun, 1178–79.; további részletes inf. Vallasek Magdolnától, a Kolozsvári Sapientia Egyetem adjunktusától, Budapest, 2014 júl. 14.

20 *Jura Europae*, I. 10.17 (D) és I. 20.17 (B).

21 *Jura Europae*, I. 30.17 (Fr.).

22 *Jura Europae*, III. 80.17.

23 Lásd a 19–20. jegyzetet.

az érdekvédelmi szervezetek két oldala által delegált és a bírói testület által formálisan megválasztott laikus szakbírák járnak el többnyire négyéves, többször meghosszabbítható mandátummal, akik munkájuk megkezdése előtt három vagy hat hónapos tanfolyamon majd rendszeres időközönként továbbképzéseken vesznek részt vagy az érdekvédelmi szervezetek, vagy az Igazságügyi Minisztérium által fenntartott továbbképző intézetekben vagy az egyetemek jogi karain. Ennélfogva a munkaügyi jogvitában első fokon eljáró bírósági tanácsban részt vevő laikus bírák nemcsak munkaügyi és munkaüggyel összefüggő gazdasági tapasztalatokkal sőt szakértelemmel, hanem munkajogi ismeretekkel is rendelkeznek, ellentétben a magyar ülnökökkel, akiket minden más természetű ügyekben, így munkajogi ügyekben is a tárgyalásra formálisan beültetnek. Így valóban nincsen szükség rájuk. Ugyanakkor nem az lenne a helyes megoldás, ha a munkajogi jogvitákban is egyesbíró járna el első fokon, hanem nálunk is át kellene venni a laikus bírának az érdekvédelmi szervezetek által történő delegálási és az itt bemutatott nyugat-európai képzési és továbbképzési rendszerét, amelynek helyet adhatna a Magyar Bíróképző Akadémia, valamint az ország jogi karai. Ugyancsak a nyugat- és közép-európai megoldáshoz

hasonlóan el kellene érni, hogy speciális munkaügyi szakbírókból álló tanács járjon el másodfokon. Ennek jelenlegi fóruma a törvényszék. Ha ez maradna továbbra is, és megmaradnának a törvényszék székhelyén működő önálló munkaügyi bíróságok, akkor a törvényszéken is indokolt lenne a szervezeten belül, de szakmailag relatívan elkülönülő munkaügyi kollégiumot létrehozni. Ezt akkor is indokolt lenne fenntartani, ha a munkaügyi bíróságok megszűnnének és a törvényszékhez kerülne a munkaügyi jogviták elsőfokú elbírálása. Ezt egy járható útnak tartanánk. Ez esetben továbbra is fenn kellene tartani a Kúrián a munkaügyi szakkollégiumot. A munkaügyi szakbíráskodás felszámolását és a rendes polgári peres eljárásokhoz hasonló járásbírói szinten kezdődő általános eljárási rendszerhez történő csatolását egyértelműen károsnak tartanám. Amit még érdemes lenne átvenni a nyugat-európai munkajogi szakbíráskodási rendszerből az az, hogy elsőfokú tárgyalás két szakaszra, egy előkészítő és egy érdemi tárgyalási szakaszra osztható, továbbá, hogy az elsőfokú eljárás határozattal történő lebonyolításának az ideje viszonylag rövid, pár hónapos határidőhöz van kötve.

Forman Balázs*



A pénzügyi piacok működése a korlátozott racionalitás mellett

BEVEZETÉS

A pénz mint termelési tényező több csatornán keresztül működik. A pénz felhasználásával összpontosítjuk az erőforrásokat és osztjuk el ismét azokat. De az is nagyon fontos, hogy ezt nem csak egy időben és egy helyen lehet megtenni, hanem úgy is, hogy az erőforrásokat, megtakarításokat különböző időpontok és térbeli helyek között átcsoportosítjuk. A pénz révén lehet a kockázatokat kezelni. Az is igaz, hogy jelentős kockázatokat is lehet generálni általa. A pénz a piaci információk előállításának és szolgáltatásának mértékegysége. A pénz a gazdasági ösztönzés – termelés, szolgáltatás, munkavégzés – eszköze. A pénz a megtermelt jólét, a felhalmozott vagyon elosztásának is az eszköze.

A pénzügyek ugyanakkor hozzájárulnak a gazdasági növekedéshez, bár az nem biztos, hogy a fejlődéshez is. De a pénz az áringadozások, a szegénység, illetve a vagyoni és jövedelemegyenlőtlenségek növekedésének is okozója. A pénzügyek szélsőséges esetben a gazdasági és társadalmi ki-rekesztés eszközeivé válhatnak, ha túl magas a pénzügyi szolgáltatások piacára való belépés korlátja. A magánszemélyek által felvett hitelek nagysága és az egy főre jutó GDP növekedése között is szoros kapcsolat lehet. Azt viszont pont a 2008-as világgazdasági válság óta tudjuk, hogy a hitelből finanszírozott növekedés az árak volatilitása, a szegénység és az egyenlőtlenségek növekedésével súlyos kockázatával jár együtt.

1. ÁRELMÉLET

A közgazdászok egyik visszatérő örök kérdése Magyarországon: hogyan mondaná a mikroökonómia tudományát egy szóval magyarul. A kérdés nem egészen költői. Ha valakinek ugyanis a mikroökonómia kurzus végén sem világos, hogy egy szóban hogyan lehetne összefoglalni a lényegét, akkor szinte semmit nem értett meg a tanultakból. A válasz pedig az ÁRELMÉLET. A mikroökonómia persze sok mindent vizsgál, a fogyasztói magatartást, a vállalati döntéseket, a javak elosztását, igazságosságot, piaci versenyt stb. De a legfontosabb mégis az ár vizsgálata. A két szereplő közötti gazdasági csere a gazdasági élet alapegysége. A két szereplő között kialakult

ár a legfontosabb információ. A piaci ár tükrözi jó esetben az eladó termelési költségeit, a megvásárolt áru hasznosságát a vevő számára, a kettejük között meglévő hatalmi és erőviszonyokat, a múltra vonatkozó tapasztalatokat és a jövőre vonatkozó várakozásokat.

A gazdasági csere, még ha két szereplő között történik is, nagyon bonyolult folyamat. Az eredményét nagyban befolyásolja a kultúra, a vallás. Ha európai, amerikai piacon történik az adásvétel, akkor az eladó egységes árat akar elérni mindenkiel szemben. Ez lesz a piaci árképzésének alapja. A közkeleti bazároknak az alkunak viszont más stratégia az alapja. Az eladó számára presztízs, hogy tőle a potenciális vevő ne menjen el üres kézzel. Saját profitját azonban ő is szeretné maximalizálni. Az alku azt a célt szolgálja, hogy az eladó a vevőtől azt a maximális pénzt megszerezze, amit az az adott áruért hajlandó kiadni. Az árut így bizonyos határok között az aktuális vagyoni helyzetétől függetlenül bárki megveheti.

A csere másik meghatározó tényezője a két résztvevő társadalmi státusza. Adam Smith munkásságában a csere résztvevői egyformán magas társadalmi státuszú földbirtokosok és kereskedők. A láthatatlan kéz, a piaci mechanizmusok biztosítják a kiegyenlített erőviszonyokat. De itt azért érdemes megállni egy pillanatra.

Adam Smith *A nemzetek gazdagsága* című művét akkor írta, amikor a feudális gazdasági rend már felbomlott Angliában. Megszűnt a jobbágyok alávetett függő helyzete a földesuraktól. A földet művelő jobbágy a földesúrtól kapott jobbágytelek árát már nem ingyen munkával, robottal egyenlítette ki. A kettejük között létrejött csere sem számított már marginális jelentőségűnek. Az Adam Smith által leírt viszonyokban viszont a földesúr vagy munkabért fizetett a kezelésében lévő földeket megművelő parasztnak és az övé volt a termény értékesítéséből származó bevétel, vagy fix összegért bérbe adta a földjeit a mezőgazdasági vállalkozónak, akinek viszont már minden költsége és bevétele pénzben keletkezett. A létrejövő kapitalizmus monetizálódása, az, hogy az áru- és munkaerőpiacokon mindennek lesz pénzben kifejezett ára, hosszú évtizedeket vett igénybe. Az elsőre kialakuló árak azonban rendkívül rosszak, torzítóak voltak és sok társadalmi igazságtalanságot foglaltak magukban. De Adam Smithen kár számonkérni napjaink közgazdasági és társadalomtudományi ismereteit a társadalmi igazságosságról, az egyenlőtlenségekről. Tehát ő még azt a versenyt írja le, amikor a közgazdaságtan nem foglalkozik az osztály- és státuszbeli különbségekkel.

* Forman Balázs: Budapesti Corvinus Egyetem/Babes-Bolyai Tudományegyetem, egyetemi docens.

Miért fontos ez? A kapitalizmus kialakulásának korában a kialakuló árak, munkabérek, a megélhetés költségei egymástól szinte teljesen függetlenek voltak. Szinte semmi olyan piaci és egyéb mechanizmus nem működött, ami garantálta volna, hogy a földbirtok nélküli dolgozó a rendkívül alacsony bérek mellett a munkájáért kapott jövedelemből meg is tud élni. Miközben az ügyesebb földtulajdonosok esetleg nagy haszonnal, magas jövedelmet biztosítva tudták bérbe adni a földjeiket vagy gazdálkodni rajtuk. Bár Adam Smith munkásságában a földjára- és a munkaérték-elméletek központi helyet foglalnak el, a megtermelt javak igazságos és hatékony elosztásának elméletéig vagy egy általános egyensúlyelméletig nem jut el.

Utódai, követői közül David Ricardo a tőzsdei spekuláns logikáját alkalmazva megtartotta ugyan és tovább is fejlesztette a földjára- és a munkaérték-elméleteket, de bevezette a relatív, az összehasonlító árak fogalmát, a komparatív előnyök elméletét. Az elmélet lényege, hogy a relatív árak alkalmazása révén nem csupán az egyes országok közötti külkereskedelem volumene nőhet meg, hanem lehetőség van az árak és a bérek rugalmas alkalmazkodására is. Ez különösen igaz akkor, ha nem csak önmagában vizsgálunk egy csereügyletet, hanem legalább 2-3-at is összekapcsolunk. Mind a kettőjüknél tovább ment a vizsgált időhorizontot és a csere körülményeit vizsgálva Marx. Ő írta le azt, hogy a csere nem egyenrangú, nem egyenlő feltételekkel bíró partnerek között zajlik le, hanem szabadságjogaikat tekintve talán egyenlő, érdekérvényesítő képességeiket tekintve nagyon is különböző partnerek között zajlik. Különösen igaz volt ez a munkaerőpiacon a XIX. század első felében. Marx elméletében jogosnak tűnik az a követelés, hogy ha a piaci mechanizmusok önmagukban nem is kényszerítenék ki a méltányos, a munkaerő újratermeléséhez szükséges bérszint elérését, akkor a piacokon kívüli hatékonyabb érdekérvényesítéssel kell a béremelést elérni.

A gazdasági csere körülményeinek tárgyalása kapcsán eljutottunk oda, hogy két szerződő fél között akkor lehet csak igazságos vagy egyenlő feltételek közötti cseréről beszélni, ha a társadalmi státuszban, vagyoni helyzetben, jövedelemben, iskolázottságban, információkhoz való hozzáférésben, függőségi-függetlenségi viszonyokban azonos feltételekkel rendelkeznek. Ha ezek a feltételek nem állnak fent, akkor a gazdasági csere során kialakuló ár nem a piaci viszonyokat tükrözi, hanem az erősebb fél érdekérvényesítő képességét. Ezeket nevezhetjük a cserét meghatározó gazdaságon kívül meghatározó tényezőknek, amik a politikai, társadalmi berendezkedéssel, vallással, kultúrával kapcsolatosak.

A gazdasági tevékenységekkel kapcsolatos tényezőket a termeléssel, az elosztással és a fogyasztással kapcsolatban tárgyaljuk. A határhaszon-elmélet forradalma óta a fogyasztónak az egyes javak elfogyasztásából származó hasznossága az értékének az egyik meghatározója. A fogyasztó számára biztosított hasznosság mérésének megvannak a maga elméleti és gyakorlati kérdései. A mikroökonómia könyvekbe való részletezés helyett itt csak néhány kérdést akarok megadni:

- képessé válik-e a fogyasztó arra, hogy az egyes termékek hasznosságának határozott értéket adjon, vagy csak máshoz képest fontossági sorrendet megállapítani;
- egy, kettő, sok fogyasztó hasznosságát kell egyszerre maximalizálni, vagy mit tegyünk a különböző generációk igényeivel;

- egy, kettő vagy több termék egyidejű fogyasztását vizsgáljuk;
- az egyes termékek fogyasztása egymástól független vagy pedig valamilyen kapcsolat van közöttük, helyettesítői, kiegészítői, komplementerei egymásnak;
- a fogyasztási javak korlátlan mennyiségben állnak-e rendelkezésre vagy csak korlátozottan;
- a fogyasztó oldaláról a fogyasztásnak van-e korlátja – csökkenő határhaszon vagy épp költségvetési korlát.

Jogi kérdésként nem, de etikai kérdésként mindenképpen fontos: a javak elosztása a különböző emberek között, illetve hosszú távon a Föld javai az egyes generációk között. Jogilag nem szabályozható, hogy mennyi az az erőforrás, amit a következő generációkra kell vagy legalábbis kellene hagynunk. A tervutasításos, a parancsuralmi, a hadi gazdálkodást folytató vagy éppen jegyrendszert alkalmazó országokban viszont még az elosztás és a javak fogyasztásának mennyisége is jogszabályok által szabályozott.

A termelő-eladó részéről a csere a profit maximalizálása céljával történik. A termelő számára az árak fedeznie kell az egy termékre jutó összes költséget. A termelő számára az összes költség nagysága függ az eladható termékek mennyiségére vonatkozó várakozásoktól¹, hiszen a termék előállításához szükséges alapanyagokat, alkatrészeket meg kell vásárolnia, a gyártáshoz szükséges berendezéseket is meg kell vásárolnia és üzembe helyeznie, a gyártás folyamatát megszervezni és a szükséges munkavállalókat felvenni. Az önköltségkalkulációk innentől kezdve egy meghatározott, becsült termékmennyiségre és a termelési tényezőknek a vállalkozó által összeállított kombinációjára érvényesek. A termelési folyamatban itt jelenik meg a méretgazdaságosság jelensége, ami végül is azt mondja ki, hogy az úgynevezett fedezeti pontnál kisebb mennyiséget nem érdemes termelni, mert az csak veszteséget fog termelni. Ha a fedezeti pontnál nagyobb mennyiséget sikerül termelni és eladni, akkor lesz a vállalat nyereséges. A vállalkozások részéről a költségek a megvásárolt erőforrások árától, a termelés megszervezésének hatékonyságától, és az értékesíthető áruk mennyiségére vonatkozó várakozásoktól függenek.

De ezek után mi az, ami mégis meghatározza az árat a két szereplő között? Ha eltekintünk a piacon kívüli társadalmi és kulturális viszonyoktól, akkor a két fél közötti piaci erőviszonyok a meghatározók. Ezt legpontosabban a piaci részesedéssel lehet mérni. Ha mind a két oldalon, a keresleti és kínálati oldalon is nagyon sok szereplő van kicsi piaci részesedéssel, akkor tökéletesen versenyző piacról beszélhetünk, ahol senki nincs abban a helyzetben, hogy egyedül döntsön az ákról. Ezen a piacon mindenki árelfogadó. Az árak csak kivételes gazdasági sokkok – például az olaj árának robbanása – esetén növelhetők. Minden más esetben a vállalkozások rá vannak kényszerítve, hogy az árak tartása és a profit egyidejű elérése érdekében a költségeikkel hatékonyan gazdálkodjanak és igyekezzenek azokat minimalizálni. Monopolhelyzetben lévő eladó nincsen rákényszerítve, hogy a termelési költségeit

1 WEIZSÄCKER Georg – Mohit BHARGAVA – Stefano DELLAVIGNA – Erik EYSTER – Bernardo GUIMARAES – Dorothea KÜBLER – Luke MINER, et al. 2008. *Do we follow others when we should? A simple test of rational expectations* 1. 103 (6): 2633–42. <https://doi.org/10.1257/aer.100.5.2340>.

mindenáron csökkentse, hiszen a magasabb költségekre épülő árat és profitot is tudja érvényesíteni a vevőivel, fogyasztóival szemben. A monopolhelyzetben lévő vevő pedig a felvásárlói árakat tudja lecsökkenteni, ha tudja, hogy a szállítói más piacra nem tudják elszállítani termékeiket, így azok mindenképpen kénytelenek számára értékesíteni. De az is egy piaci forma, ha több vállalat is viszonylag nagy piaci részesedéssel rendelkezik és együtt oligopol piacot alkotnak. Az oligopol piacok működésének nagy kockázata, hogy az oligopol vállalatok összefognak és ármegállapodást kötnek és úgy viselkednek, mintha együttesen monopolhelyzetben lennének. Ezt nevezzük kartellnek, amit a világ legtöbb országában a versenypolitika keretében a leghatározottabban tiltanak a versenyt korlátozó és torzító hatása miatt.

A keres tárgyalása, a piaci szerkezetek ismertetése során itt eljutottunk egy olyan ponthoz, amikor a pénzügyek már nem csupán gazdasági, hanem szabályozási kérdésként jelennek meg. Az ugyanis a versenyszabályozás hatékonyságán múlik, hogy a versenypolitika mennyire képes megakadályozni olyan piacszerkezetek, monopol és oligopol struktúrák kialakulását, vagy más – a piacot torzító – vállalati magatartás követését, ami az árak indokolatlan emeléséhez és ezen keresztül a fogyasztói és társadalmi jólét csökkenéséhez vezet. A versenypolitika az egyik legfontosabb eszköz, közpolitika a kormányzatok kezében, hogy a termelő és értékesítő vállalatok áremelési törekvéseit és ezáltal az inflációt korlátozzák.

2. A KORLÁTOZOTT RACIONALITÁS

Az információellátottság a piacok működésének alapja. Az a tökéletesen versenyző piacok működésének egyik alapfeltétele, hogy mindenki tökéletesen informált a piaci kereslet és kínálat mennyiségéről, az ezeket befolyásoló külső és belső tényezőkről. Itt azonban több érdek is ütközik. Az információ megszerzése nem költségmentes. A túlzottan sok, mindenre kiterjedő információk összegyűjtésének és feldolgozásának egyre nagyobb költségei vannak és egyre csökkenő haszna van. Másik érdek az információs önrendelkezés, az érzékenynek tekintett személyes és vállalati adatok védelme.² Napjainkban azonban az informatika fejlődésének köszönhetően már a hardverkapacitásokat és a szoftverek fejlettségét tekintve is lehetőség van minden egyes fogyasztó „nyomon követésére” olyan adatokban is, mint az állampolgárok vásárlási szokásai, érdeklődési köre, tartózkodási helye. Emiatt – és azon ok miatt, hogy a fogyasztók adatai korábban korlátozás nélkül kerülhettek olyan cégekhez, amikkel soha semmilyen szerződéses kapcsolatban nem álltak – vált szükségessé az adataik fokozott védelme.³ A gazdasági csere azonban mégis szükségessé teszi a csereben szereplő termék árán és más műszaki jellemzőin kívül az eladóra és vevőre vonatkozó legfontosabb információk ismeretét. Az eladóval kapcsolatban talán az a legfontosabb, hogy képes lesz-e a terméket legyártani, be-

szerezni és a szerződésben szereplő időpontban és helyszínen a vevőnek átadni. A vevővel kapcsolatban meg talán az a fontos, hogy képes lesz a fizetési kötelezettségeinek eleget tenni. Az egyes vállalkozások termelési folyamatai, működési mechanizmusa, kapcsolatrendszere, pénzügyi műveletei azonban a legféltebb üzleti titkok közé tartoznak. Az egyes vállalkozások fizetőképességéről, vagyoni helyzetéről szóló információkat strukturált formában⁴ a számviteli törvényben rögzített módon mérlegbeszámoló és eredménykimutatás formájában kell nyilvánosságra hozni.⁵ A vállalatok pénzügyi helyzetéről szóló információkat a független könyvvizsgálók hitelesítik, hiszen ők azok, akik a törvény erejénél fogva valóban betekinhetnek egy vállalat működésének minden egyes elemébe, könyveibe, nyilvántartásaiba.⁶

A legtöbb vállalkozás azonban nem képes összegyűjteni és feldolgozni a számára fontos, az üzletfeleiről rendelkezésre álló összes információt. Minél kisebb egy vállalkozás, annál kevésbé képes erre. Így a vállalkozások egy jelentős része nem az összes információ birtokában hoz racionális döntést, hanem intuitív alapon, sokszor a tulajdonosok, vállalatvezetők megérzései alapján. Ezt nevezzük korlátozott racionalitásnak.⁷ A jogszabályi módon rögzített információáramlást, nyilvánosságra hozatalt, adatvédelmet a következő tényezők befolyásolják még:

A tranzakciós költségek, amik az információ összegyűjtésének, feldolgozásának a költségeit jelentik. Ez nagyon sokszor függ a távközlés, az internet adott országban alkalmazott technológiájától, az ezekre alkalmazott díjszabásától. Tranzakciós költségnek tekintendő ebből a szempontból az informatikai eszközök és szoftverek beszerzésének költsége, a távközlési tarifák egységnyi adatátvitelére vonatkozóan, és mindezek adótartalma. Az informatikai eszközök túl magas ára vagy az adatforgalom megadóztatása növeli a tranzakciós költségeket, és ezáltal csökkenti a piaci hatékonyságot.

De tranzakciós költségnek, ráfordításnak tekintjük az információ megszerzéséhez és feldolgozásához szükséges időtartamot is. A különböző internetes keresőprogramok az adatok interneten keresztül történő megszerzésének időigényét rövidítik le szinte végtelenül kicsivé. Az viszont az egyes keresőprogramok (Google) belső algoritmusaitól vagy az azokat megvásárló cégek érdekeitől függ, hogy a keresőprogramok a keresési találatok közül kiket és milyen módon adnak ki az első, a második vagy a tizedik helyen. Ha figyelembe vesszük, hogy a vásárló a kiadott találatok közül az elsőt, ami az igényeinek megfelel, kiválasztja, akkor azt kapjuk, hogy a döntések itt is korlátozottan racionálisan születnek meg.⁸ De a keresőprogramot használók általában maximum az első 10 találatot nézik meg. Ha figyelembe vesszük, hogy a kereső-

2 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.

3 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

4 LOEWENSTEIN, George, Daylian M. CAIN, and Sunita SAH. 2011. *The limits of transparency: pitfalls and potential of disclosing conflict of interest*. American Economic Review: Papers & Proceedings 101 (3): 423–28. <https://doi.org/10.1257/aer.101.3.423>.

5 2000. évi C. törvény a számvitelről.

6 2007. évi LXXV. törvény a Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról, a könyvvizsgálói tevékenységről, valamint a könyvvizsgálói közfelügyeletről

7 Daniel, KAHNEMAN: *A perspective on judgment and choice, mapping bounded rationality*. September 2003, American Psychologist.

8 Camerer, COLIN, and George F. LOEWENSTEIN: 2004. *Behavioral economics: past present and future*. Advances in Behavioral Economics. 106 (7): 1–61.

programok a korábbi internetes aktivitás alapján képesek a felhasználóikról, akár azok tudta nélkül is felhasználói profilkat alkotni, és ezek alapján személyre szabott hirdetésekkel, keresési eredményekkel manipulálni őket, akkor itt is csak korlátozottan racionális döntések szülehetnek⁹.

Az interneten elérhető személyes adatok, a keresőprogramok keresőmotorjai által alkotott személyiségprofilok védelmének, felhasználásának, értékesítésének korlátozása nem csak a személyiségi jogok védelme miatt fontos¹⁰. A korlátozás nagy gazdasági előnnyel is járhat, hiszen a tökéletesen versenyző piacok működése szempontjából nagyon fontos teljes döntési szabadságot adna vissza a gazdasági szereplők számára. A neoklasszikus mikroökonomia szerint a gazdasági szereplők teljes döntési szabadsága garantálja a piacok hatékony működését.

Az internet, a különböző keresőprogramok működése egyre inkább szabályozás után kiált¹¹. A kérdés különösen a 2016-os amerikai elnökválasztás után került napirendre, amikor megfigyelhető volt, hogy a kampányban az egyes választói rétegek csupán a saját véleményüket megerősítő üzeneteket, híreket kaptak meg a Facebookon. Más véleményekkel ott a közösségi médiában nem szembesültek. A kérdés azóta is napirenden van. A kérdés jogi szabályozásáról még az Egyesült Államokban sem beszélhetünk, még csak a Japánban nagyon alkalmazott, az állam és a vállalatok között kötött önkéntes megállapodásokról sem. Ami van, az csupán a Facebook és esetleg a Google tulajdonosainak ködös ígérete¹² arról, hogy a keresőprogramjaik által okozott információk vagy szűrőbuborékokat enyhítik¹³.

Az internetes szűrőbuborékok negatív hatása most még csak elsősorban a politikai hírek kapcsán kerül elő, de a piaci versenyt korlátozó és az árakat torzító hatásuk elég egyértelműnek tűnik. A kérdés tudományos bizonyítása eddig még nem történt meg, vagy legalábbis nem publikálták.¹⁴

„Tilos az üzletfél választási szabadságát indokolatlanul korlátozó üzleti módszerek alkalmazása. Ilyen módszernek minősül különösen, ha olyan körülményeket teremtenek, amelyek jelentősen megnehezítik az áru, illetve az ajánlat valós megítélését, más áruval vagy más ajánlattal történő tárgyszerű összehasonlítást.”^{15,16} Az internetes keresőprogramok buborékszűrői valóban kimeríthetik a magyar versenytörvény 10. szakaszában foglaltakat. A 2016. évi amerikai elnökválasztási kampányban bizonyítást nyert, hogy a szűrőbuborék alkalmazása a politikai

közéletben káros, mert az ellenvéleményeket nem ismeri meg a választó. Az viszont nem eldöntött, hogy a gazdasági reklámok testre szabása, a korábbi egyéni ízlést, magatartást tükröző hirdetések károsak-e a fogyasztóra, illetve a piaci versenyre¹⁷. Analógia, összehasonlítási lehetőség viszont van.

A hirdetések, a keresési eredmények testreszabása a piacot szegmensekre bontja. A szegmentált piacon nem értékesít minden eladó, minden vevő számára, hanem csak azok számára, akik földrajzilag közel vannak, akiknek az egyedi igényeit a termékeivel ki tudja elégíteni. Nem egy nagy homogén versenyző piac jön létre, hanem sok szegmensből összeálló monopolpiacok összessége. A monopolpiacokon viszont magasabb árak vannak¹⁸. Magyarországon is, ha megnézzük a kenyéret árusító üzletek számát, akkor azt láthatjuk, hogy számuk több, mint húszezer. Ebből azt a következtetést lehetne levonni, hogy tökéletesen versenyző piac van a kenyér hazai kiskereskedelmi forgalmazásában. Ez Budapesten és az ezer főnél nagyobb településeken igaz. De közel ezer olyan település van hazánkban, ahol legfeljebb egy üzlet található. Ott, ahol egy településen csak egy bolt van, a monopolhelyzetet kihasználva a helyi boltos általában magasabb áron adja a portékáját, mint ha egy nagyobb városban lenne.

De a korlátozott racionalitás maga is korlátok közé szorítható. A B2B kereskedelemben megfigyelhető, hogy a vevő sokkal több információt követel meg az internetes értékesítőktől, mint ha személyesen vásárolná meg az árut. A mobiltelefonok, számítógépek legapróbb műszaki részletei is érdeklik a vevőt, ha már személyesen nem nézheti meg azok működését. Az interneten keresztül értékesítésnél a potenciális vevő bizalmának elnyerését csak a korábbiaknál sokkal részletesebb információk szolgáltatásával lehet elnyerni.

3. AZ INFORMÁCIÓELLÁTOTTSÁG ÉS AZ INTERNET HATÁSA AZ ÁRAKRA

Az információellátottság az internet hatására jelentősen megváltozott. Az eladó és a vevő között az információs aszimmetria felborult. Az eladónak az az előnye, hogy jobban ismeri a termékét, mint a vevő, megszűnni látszik. Az internet ugyanis ma már nem csak a cégek, a termékek, a szolgáltatások hivatalos bemutatásának a színtere, hanem az ezekről alkotott fogyasztói vélemények is megjelennek rajta. Így ma már nem csak a minőség vagy az azt megtestesítő brand, márkanév a fontos, hanem az ár-érték arány, a fogyasztói visszajelzések is. Ez pedig a fogyasztói igények minél teljesebb kielégítése érdekében kényszeríti egyre élesebb versenyre a vállalatokat.

A légitársaságok, a szállodák, a színházak, a fociklubok ma már nem tehetik meg azt, hogy az interneten keresztül ne tegyék láthatóvá a még szabad férőhelyeiket minden egyes napra, jártara, előadásra, rendezvényre. A vásárló meg dönthet úgy, hogy a színházban, a repülőgépen a számára még

9 Seth FLAXMAN – Sharad GOEL – Justin M. RAO: *Filter bubbles, echo chambers, and online news consumption*. Public Opinion Quarterly, Volume 80, Issue S1, 1 January 2016, Pages 298–320.

10 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

11 Judith MOELLER – Natali HELBERGER, University of Amsterdam: *Beyond the filter bubble: concepts, myths, evidence and issues for future debates*. Report drafted for the Dutch Media Regulator (2016).

12 *New Scientist: How can Facebook and its users burst the 'filter bubble'?* Daily News, 18 November 2016.

13 Alex TAUSSIG: *On Facebook, the filter bubble, and Zuck's personal challenge for 2018*. Lightspeed Venture Partners.

14 Eli PARISER, 2011, *The Filter Bubble*. Penguin Books, London.

15 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról.

16 2008. évi XLVII. törvény a 1996. évi LVII. törvény módosításáról.

17 Frederik Zuiderveen BORGESIUŠ – Damian TRILLING – Judith MOELLER – Balázs BODÓ – Claes H. de VREESE – Natali HELBERGER: *Should we worry about filter bubbles?* Internet Policy Review. Journal on Internet Regulation, Volume 5, Issue 1, 2016.

18 Acemoglu, Daron and Yared, Pierre: *Growth in a partially de-globalized world*. Political Limits to Globalization, American Economic Review: Papers & Proceedings 100 (May 2010): 83–88.

kényelmes, de a rendelkezésre álló lehető legolcsóbb helyekre veszi jegyet. Vagy dönthet úgy, hogy az utolsó pillanatig kivár, kockáztat, és csak akkor veszi meg a jegyét, amikor az eladó a még nem értékesített helyek kihasználása érdekében árat csökkent. A kezdeti csak átmeneti árcsökkenés idővel azonban állandósul, mert a versenytársak is követik a példát, mert a fogyasztó is kiköveteli. De a csökkentett árak nem válhatnak dömpingárrá, tehát az adott termék, szolgáltatás árának az előállítás közvetlen önköltségét fedeznie kell (2008. évi XLVII. törvény). Az eladási árak csökkenése viszont csak akkor lehetséges hosszú távon, ha azt a vállalatok a termelés, termék, folyamat innováció, a költségek szinte folyamatos csökkentése, racionalizálása révén a költségeik megváltoztatásában követni tudják. Ennek egyik legjobb példáját a diszkont légitársaságok adták, akik a hagyományos légi társaságokhoz képest a működési költségek minden egyes területén csökkenteni tudták a kiadásait.

Itt a vásárlókat segítik azok a független, szakosodott kereső, összehasonlító honlapok, amelyek egy-egy termék vagy ágazat piacán meglévő kínálatokat hasonlítanak össze pillanatok alatt. A mobiltelefonokat, számítógépeket az alkatrészeik műszaki paraméterei, árai alapján, míg mondjuk a repülőjegyeket az ár, a dátum, a járatok, a kezdő és indulási időpont, az utazási idő, az átszállási hely és idő, a légitársaságok és az egyéb szolgáltatások alapján hasonlítják össze. Az összetett termékek, szolgáltatások vásárlói közül a jól értesültek, az innovatívak könnyen megtalálják már ma is azokat a lehetőségeket, piaci réseket, amik révén komoly árelőnyre tesznek szert a többi fogyasztóval szemben. A digitális írástudás, a számítógép, az okostelefon, az internethasználat elterjedésével, általánossá válásával azonban a jól felkészült és kellőképpen leleményes fogyasztók száma és részarányuk jelentősen nőni fog.

Bár ez még nagyon távoli jövőnek is tűnhet, de eljőhet még az a pillanat, amikor a nagyon okos, mindent „jobban” tudó fogyasztókkal szemben esetleg a gyártók, a szolgáltatók érdekeit is védeni kell majd. Erre nagyon jó példa volt a Kalifornia állambeli áramcsőd 2000-ben. A fogyasztók és az áramszolgáltatók közül senki nem volt hajlandó hosszú távú megállapodást kötni az áramtermelő erőművekkel. Mindig mindenki a legolcsóbb pillanatnyi ajánlatot kereste a vevők közül. Azzal lehet, hogy senki nem foglalkozott, hogy az így kialakuló piaci átlagár nem fedezi az új beruházások költségeit. Az erőművek felújítása és új blokkok építése emiatt elmaradt, miközben a villamosenergia fogyasztás állandóan nőtt. Ez nyáron különösen igaz volt a légkondicionáló berendezések tömeges elterjedése miatt. Egy forró nyári napon 2000. június 14-én összeomlott a rendszer és 100 ezer háztartás maradt villamosenergia nélkül.¹⁹

4. KORLÁTOZOTT RACIONALITÁS ÉS A BUBORÉKGAZDASÁG

Az állami, a vállalati költségvetési korlátok megszigorítása, az importliberalizáció lévén megjelenő kíméletlen árverseny a nagyvállalatokat költségtakarékosságra, befektetéseik

külföldre helyezésére, az államokat kiadásuk lefaragására ösztönzi. Az árumozgások és a tőkemozgások liberalizációja mindezeket lehetővé tette, de az elérhető profit nagysága korlátozott maradt és legfeljebb stabilizálódott, de nem érték el a pénzpiaci hozamokat. Ugyanakkor a külföldi működő tőkebefektetések és a hozzájuk kapcsolódó forgalom önmagában is újabb pénzforgalmat generál, annak minden következményével együtt. A reálszféra vállalatainak profitrátája csökken, miközben minden eszközt be kell vetniük, hogy az árversenyben talpon tudjanak maradni. Ismerniük kell a fogyasztóik szokásait (marketing), rugalmassá kell tenni a vállalat működését (szervezeti felépítés), előnyösebb finanszírozási konstrukciókat kell kitalálniuk a vevők számára, hogy eladásait növelhessék, új termékeket, technológiákat kell kifejlesztetniük. A korlátozott profit ellenére tulajdonképpen megnő a reálszféra nyereségének a kockázata, mert például egyre nagyobbak az innovációs költségek. A pénzügyi intézményi befektetők számára egyre kevésbé fontos a reálszférába történő befektetés.²⁰

Kialakul az a paradoxon, hogy a pénzügyi befektetők abban érdekeltek, hogy minél több pénz és befektető legyen a pénzpiacokon. A minél több pénz forrása a reálszféra képződő profitjainak a pénzügyi szolgáltatásokon keresztüli lecsapolása, illetve új és lehetőség szerint tájékozatlan kisbefektetők tömegének belépése. Ez növeli a pénzpiaci áruk – értékpapírok, részvények – iránti keresletet és ezek árát. Így gyakorlatilag pénzpiacok „globális méretű és gyorsan változó piramisjátékok” színterévé válnak – tömegpszichózis jelensége. Itt a hozamot nem a vállalati osztalékok vagy a kötvénykamatok biztosítják elsősorban, hanem az új belépők pénze. A befektetők oda mennek, megtehetik mert nem korlátozza őket senki, ahol magasabb hozamot remélnek. A kelet-ázsiai országok pénzügyi válságának oka ilyen körülmények között éppen saját prosperitásuk volt. Rendkívül dinamikus gazdasági növekedésük hatásai nem csak a vállalatoknál, a reálszférában jelentek meg hanem az államháztartási rendszerükben. A gazdasági növekedés következményeként nőttek a várható adóbevételek is, miközben ezen országok történelmi elmaradottságuk okán a közszférában is számos kedvező befektetési lehetőséggel, megoldandó feladattal néztek szembe. Az oktatás, az egészségügy és infrastrukturális ellátottság javuló színvonala katalizálta a gazdasági növekedés folyamatát.

A külföldi pénzügyi befektetők a növekvő adóbevételeket nézve gyakorlatilag korlátlanul hiteleztek ezeket az országokat, még akkor is amikor már nullára csökkentek az elérhető reálkamatok. Túlfinanszírozták ezeket az országokat olyannyira, hogy a hitelből finanszírozott beruházások megtérülési ideje már többszörösét tette ki a hitelek futamidejének. Amikor kiderült, hogy a bevételek növekedési üteme messze elmaradt a kamatfizetési és hiteltörlesztési kötelezettségek mögött és ezen országok már képtelenek a kamatokat törleszteni, akkor összeomlott a piramis.²¹

19 ALAM, M. Shahid. 2006. *Economic growth with energy*. Munich Personal RePEc Archive 102 (28953): 3033–58.

20 CARVALHO, Vasco M., Alberto MARTIN and Jaume VENTURA. 2012. *Understanding bubbly episodes*. *American Economic Review* 102 (3): 95–100. <https://doi.org/10.1257/aer.102.3.95>.

21 BACCHETTA, Philippe, Cédric TILLE and Eric Van WINCOOP. 2012. *Self-Fulfilling Risk Panics*. *American Economic Review* 102 (7): 3674–3700. <https://doi.org/10.1257/aer.102.7.3674>.

A feltörekvő országok mindegyikét sújthatja az a jelenség, hogy az átlagnál magasabb növekedési ráta ígérete felhajtja az adott ország vállalatai részvényeinek és állampapírjainak az árfolyamát éppen külföldi pénzügyi befektetők vásárlásainak köszönhetően.²² Ha a tömegpszichózis megfelelően érvényesül és kellőképpen sok szabad pénzeszköz áll rendelkezésre, akkor egészen addig (túl)finanszírozhatják az egész országot, amíg a magas tőzsdei, tőkepiaci árfolyamok luftballonná nem válnak. Ha a luftballon kipukkad, akkor az viszont magával ránthatja az egész országot. A belföldi befektetők pénze, fogyasztása is odaveszhet, ha magas árfolyam mellett szálltak be a befektetésekbe, ha a részvényvagyonuk nagyságához képest fogyasztottak.

5. AZ USA ÉS NAGY-BRITANNIA A GLOBÁLIS PÉNZÜGYI PIACOK SZABÁLYOZÁSÁÉRT

A jelenkori globális pénzügyi rendszer viszonylag fiatalnak tekinthető. A középkori Firenze, az öt a XVII. században követő Amszterdam jelentősége már a múlté. Az első ipari forradalom Londont tette meg a pénzvilág központjának. A második világháború végére New York lett a legfontosabb központ. Napjainkban a távol-keleti városok, Hong Kong, Sanghaj, Szingapúr válnak egyre fontosabbá és a régi központok kihívóivá. Noha az elmúlt kétszáz évben az új technológiák, a hatékonyság, a piaci szabályozás tekintetében forradalmasították a pénzügyi piacokat, a globális szerepre törő pénzügyi központok alapja a jelentős megtakarításokat, exporttöbbleteket felhalmozni képes reálgazdaság maradt²³. A globális pénzügyi piacok *globális átrendeződése* három fő tényezővel magyarázható.

A belföldi tőkefelhalmozás. A belföldi tőkefelhalmozás hagyományos forrása mindig olyan ágazat, ami az adott korban a technikai haladás élvonalában járt, ami a megelőző időszakhoz képest változatlan tényező ráfordítás mellett volt képes jelentős többleterméket előállítani és többlet jövedelmet generálni. Ilyen volt Svédországban a vasérc, Nagy-Britanniában a gyapjú, illetve a tengeri kereskedelem, az OPEC országokban az olajárrobbanások után a kőolaj, vagy Japánban a második világháború utáni, Kínában a négy modernizációt követően a tudás intenzív termékekre épülő export. Németország, Japán, Kína, az olajexportáló arab országok jelenlegi pénzügyi pozíciója a belföldi tőkefelhalmozásnak köszönhető.

Piaci liberalizáció. A piaci liberalizáció – a pénzügyi szereplők döntési szabadságfokának növelése és új pénzügyi innovációk megjelenése – az angolszász országok megengedő jellegű gazdasági szabályozásai révén valósult meg. A piaci liberalizáció így nem csak a belföldi pénzügyi szereplők számára kínál kedvező működési feltételeket, hanem a külföldiek számára is. Így azok a saját országuk nemzeti piacaival szemben is előnyben részesítik a liberalizált piacokat mint működési területeket. Ezzel új agglomerálódási folyamatokat

indítanak el. Nem szabad azonban arról sem megfeledkeznünk, hogy a londoni és a New York-i pénzügyi piacok is eredetileg a belső tőkefelhalmozásra épültek.

A konzervatív és/vagy monetáris forradalom az Egyesült Államokban²⁴ és Nagy-Britanniában számos vitatott vagy vitatható eredménye mellett ismét a megfelelő helyére emelte az (árupiaci) infláció elleni küzdelmet, az alacsony infláció értékelését és a pénzmennyiség szabályozáson alapuló monetáris politikát. Az alacsony inflációt kínálatorientált gazdaságpolitikával érték el. A kínálatorientált jelző itt annyit jelentett, hogy az importárak beengedésével igyekeztek a hazai vállalatoknak kemény árversenyt támasztani, hogy azok áremelési törekvéseit korlátozzák. Nagy-Britanniában az eredmény az angol ipar eltűnése lett, óriási munkanélküliség mellett. Az Egyesült Államokban a kemény árverseny ellenére csak úgy maradt fenn a foglalkoztatottság magas szintje, hogy a munkavállalókra hárították az alkalmazkodás terheinek jelentős részét – alacsony szintű állami társadalombiztosítás (35 millió munkavállalónak nincs egészségbiztosítása), alacsony szintű oktatás, és ha valaki többet, jobbat akar, akkor adózott pénzéből fizetheti²⁵. Az alkalmazkodás terhei azonban olyan nagyok voltak, hogy szinte eltűnt az amerikai középosztály. A monetarista amerikai gazdaságpolitika ugyanakkor az Egyesült Államok szempontjából mégsem sikertelen²⁶. Bár a régi ágazatokat – kohászat – szabályosan letarolta, de a hatalmas belföldi piac, az amerikai gazdaság szereplőinek – munkaerő és tőke – mobilitása, rugalmassága, a rendelkezésre álló vagy megszerezhető növekedési potenciálok lehetővé teszik az új csúcstechnológiai iparágak felemelkedését.

London a transznacionális vállalatok, a nemzetközi pénzügyi intézetek legnagyobb európai központja, mert a jól képzett, magas szakmai kultúrát képviselő, pénzügyi szakértőivel, kiváló közlekedési és kommunikációs infrastruktúrájával, fejlett jogi háttérével vonzó telephely a világ pénzügyi intézetei számára. Nagy-Britannia megnyerte az 1980-ban induló európai részvénytőzsdek közötti deregulációs versenyt, ami együtt járt az új pénzügyi innovációk – például az opciók – bevezetésével, gyorsabb és korszerűbb kereskedési technológiák alkalmazásával, és nem utolsósorban az alacsonyabb tranzakciós költségekkel. A befektetési alapok, a nyugdíjpénztárak térhódítása, a vállalati részvények számának növekedése azt eredményezte, hogy a befektetések egyre nagyobb hányada került el a befektetések védelmében agyonszabályozott bankszektort, ami viszont a tőkepiaci rugalmasságát, az elérhető hozamokat és természetesen a vállalt kockázatokat is megnövelte. Ezek együttesen teremtenek olyan környezetet a londoni City-ben, hogy Nagy-Britannia pozícióját a nemzetközi pénzügyi piacokon még az „adóparadisomok” sem tudták kikezdeni²⁷.

22 AJELLO, Andrea. 2016. *Financial intermediation, investment dynamics, and business cycle fluctuations*. American Economic Review 106 (8): 2256–2303. <https://doi.org/10.1257/aer.20120079>.

23 Commission, Federal Trade. 2012. *Benefit-Cost Analysis for Financial Regulation*. 103 (2009): 1–5.

24 Jianjun MIAO and Pengfei WANG: *Bubbles and financial crisis*. Bubbles and total factor productivity. American Economic Review: Papers & Proceedings 2012, 102(3): 82–87.

25 CORSETTI, Giancarlo – KONSTANTINOU, Panagiotis Th.: *What drives us foreign borrowing? Evidence on the external adjustment to transitory and permanent shocks*. American Economic Review 2012, 102(2): 1062–1092.

26 ENGEL, Charles and Kenneth D. WEST. 2010. *Global interest rates, currency returns, and the real value of the dollar*. American Economic Review 100 (2): 562–67. <https://doi.org/10.1257/aer.100.2.562>.

27 De GRAUWE, Paul: *Economics of Monetary Union*. Oxford University Press, New York, 2000.

6. PÉNZÜGYI INNOVÁCIÓK ÉS A KORLÁTOZOTT RACIONALITÁS ÉS SZABÁLYOZÁS

A mai pénz tulajdonságaiban, jellegében eltér minden korábitól. Ha a születésének az időpontját akarjuk meghatározni, akkor talán az 1975-öt érdemes kiemelni. Abban az évben kötötte ugyanis első határidős hitelügyletét a chicagói Kereskedelmi Kamara és ezzel a lépésével egy robbanásszerűen fejlődő üzletágat, a határidős ügyletek piacát indított útjára. Mi a határidős ügyletek lényege? A határidős devizaügylet lényege, hogy jelen időben, két különböző deviza jelenlegi árfolyama és a jövőre vonatkozó várakozások alapján az eladó és a vevő szerződést kötnek, hogy a jövő egy meghatározott időpontjában, előre megállapított árfolyamon adják el a másik fél számára devizájukat. A határidős, futures ügyletek lényegéhez tartozik, hogy ha a szerződés megkötött, akkor annak teljesítésétől, a felmondásból származó költségek viselése nélkül nem lehet elállni. Ha a szerződést megkötötték, akkor azt a szerződő feleknek minden körülmények között teljesíteni kell, akkor is, ha az árfolyamok számukra kedvezőtlen alakulása miatt esetleg buknak is rajta. Mit kell tennünk ahhoz, hogy ilyen körülmények között se érjen veszteség minket? Ha csak egy egyszerű termin – a jövő egy időpontjában létrejövő egyszeri – tranzakcióról, például devizaátváltásról van szó és a tranzakciós költségek nem jelentősek, akkor az árfolyamváltozás kockázata hitel és prompt devizapiaci műveletek kombinációjával csökkenthető.

Ha egy vállalkozásnál az ezekhez a pénzügyi műveletekhez szükséges humán és technikai infrastruktúra létrejött, akkor ezen ügyletek menedzselése kezd önjáróvá válni. Vállalaton belül is a „likviditás-menedzsment” önálló és saját profitot hozó tevékenységgé válik, amely még az eredménykimutatásokban is elválk az üzemi eredménytől. A pénzügyi folyamatok elválása az áruforgalomtól a termelő vállalatok likviditásmenedzselésére vezethető végső soron vissza. Az is hamar kiderülhetett, hogy míg a termelővállalatok üzemi eredménye felülről erősen korlátos a befektetett tőkéhez képest és feltéve, hogy nem csúcstechnológiai iparágról van szó. A pénzügyi műveletek esetében azonban ilyen felső korlát nem létezett vagy létezik. Figyelembe véve a deviza- vagy részvényárfolyamok változásai volatilitásának megnövekedett nagyságát, megnövekedett a valószínűsége annak, hogy valaki az árfolyamváltozások ellen spekulálva extraprofitra tegyen szert. Az extraprofit elérésének a befektető részéről két feltétele azért maradt: a rendelkezésre álló saját tőke nagysága, amelyet be kellett fektetni az adott tranzakciós ügyletbe, és az árfolyamok változásainak kockázata és a szerződéses kötelezettségek betartásának kényszere közötti ellentmondás. A saját befektetett tőkéhez viszonyítva jelentős nyereséget is lehetett érni, de arányaiban legalább akkora veszteséget is lehetett elszenvedni.

A pénzpiacokon az innovációs áttörést az opciók hozták. A határidős ügyletek mindkét korlátját áttörték. Vételi vagy eladási jog (Long call és Short put) vásárlása esetén az azonnal befektetendő összeg mindössze az opciós díj. Az opciós díj kifizetésével lehetőséget kapunk arra, hogy a bekövetkezett árfolyamváltozások ismeretében **döntsünk** a veszteségek minimalizálásáról, ha a prompt árfolyam ala-

acsonyabb annál, mint amire vételi jogot (Long call) szereztünk, vagy a nyereség realizálásáról, ha a kötési árfolyam alacsonyabb. A veszteségek minimalizálásának lehetősége a másik oldalon az eladók, a kötelezettséget vállalók részéről az elérhető nyereséget korlátozza. Az opciós ügyletben részt vevők kockázata más módon számszerűsíthető, mint a futures, forward vagy termin ügyleteknél. A vételi vagy eladási jogot vásárlók esetében a prompt árfolyam számukra kedvezőtlen változása esetén a veszteség nagysága csupán a kifizetett opciós díj, a nyereség viszont kedvező árfolyam esetén, amikor a vásárolt joggal élnek, felső korlát nélküli²⁸. A kötelezettséget vállalók esetében az elérhető nyereség nagysága a korlátozott, maga az opciós díj, abban az esetben, ha a jogot vásárló nem él a jogával, azaz nem jön létre az ügylet az előre megállapított árfolyamon. Ha a kötés létrejön, akkor a veszteségeket a kötelezettség vállalója fizeti. A két fél által vállalt együttes kockázat mértéke kisebb, mint ha futures vagy termin ügylet kötöttek volna, hiszen az árfolyamváltozások egyik irányában a vállalt veszteségek korlátozottak, hiszen akkor nem jön létre az üzlet. Vételi jog (Long call) és eladási kötelezettség (Short call) esetén, ha a prompt árfolyam kisebb, mint a kötési árfolyam, akkor a kötés nem jön létre. Ellenkező esetben viszont igen. Az opciós szerződés tehát egyrészt csökkenti a két fél együttes kockázatát, másrészt felállítja a kockázatvállalás megosztásának szabályait, ennyiben tehát mindenképpen előre lépés más határidős ügyletekhez képest. A probléma csak abban rejlik, hogy a befektetői magatartás átalakul. Az egyes ügyletekben meglévő alacsonyabb kockázat a befektetők részéről több ügylet összességében nagyobb kockázatának vállalására ösztönöz. Ugyanakkor az is igaz, hogy nincs teljesen nyerő stratégia, tehát még az sem jelent biztos nyereséget, ha összes pénzünket eladási vagy vételi jogok vásárlásába fektetjük. Hiába lenne miénk a döntési jog, ha a számunkra kedvezőtlen árfolyamváltozások miatt a vásárolt jogainkkal mégsem lenne érdemes élnünk. Ebben az esetben a jog megvásárlására fordított pénzünk kidobott pénz lesz és hiába miénk a döntés joga mégis vesztettünk az ügyleten. Az opciós díjakat tekintve akkor optimalizálhatjuk befektetéseinket, ha nem csak jogokat veszünk, hanem kötelezettségeket is vállalunk díjazás ellenében. A különböző típusú opciókból összeállított ügyletek, portfóliók kockázatának kiszámítása egyre nehezebbé, áttekinthetlenebbé válik és nem csak az opciós díjak, hanem a kötési értékek összege szintjén is. Az opciókból összeállított portfóliók többnyire tükrözik az őket összeállító befektető szubjektív várakozásait és kockázatvállalási hajlandóságát.

A befektetők egy része tulajdonképpen nincs tisztában azzal, hogy az opciós ügyletekből összeállított portfóliók esetén az opciós díjak kombinálásából származó kockázat nem egyszerű leképezése az opciók kötési összegei kombinálásából származó kockázatnak²⁹. Az opciós díj itt tulajdonképpen egyfajta „nagyerejű pénzként” viselkedik, amennyiben

28 Eugene F. FAMA. 2014. *Prize Lecture: Two pillars of asset pricing*. Nobelprize.org. Nobel Media 104 (6): 1467–85. <https://doi.org/10.1257/aer.104.6.1467>.

29 BACCHETTA, Philippe, Cédric TILLE, and Eric van WINCOOP. 2011. *Regulating Asset Price Risk*. The American Economic Review 101 (3): 410–12. <http://www.jstor.org/stable/29783780>.

önmagánál sokkal nagyobb összegű pénzek mozgását befolyásolja. Csak míg a „nagyerejű pénz”, a monetáris bázis esetében a kötelező tartalékráta reciprokaként meghatározott pénzmultiplikátor nagysága szigorú törvényi szabályozás esetén felső korlátját adja a különböző pénzkategóriák – M1, M2, M3 – nagyságának, az opciós díjak esetében ilyen korlátok nincsenek. Azok a problémák, hogy az opciók vállalásának kockázatai nincsenek korlátok közé szorítva, hogy az opciós díjak és a mozgatott összegek nagysága között nagyon gyenge a kapcsolat. Az egyedi ügyletekben meglévő korlátozott nagyságú kockázat gyakorlatilag úgy multiplikálódik az opciós portfóliók összeállításakor, ahogy az opciós díjak és a kötési összegek aránylanak egymáshoz. A szabályozás hiánya vagy hiányosságai nem korlátozzák az egyéni és az intézményi befektetők kockázatvállalásának nagyságát, ami végső soron

a befektetők mértéktartására van bízva. Nincsenek meg azok a törvényi előírások, amelyek például a bankoknál megszabják az alaptőkéhez mérten a vállalható kockázatok – mérlegfőösszeg, egy ügyfél számára nyújtható hitel – maximális nagyságát. Az opciókkal való játék, üzletelés az alacsony befektetéshez mérten magas kockázat mellett magas hozam elérésével kecsegtet. Ez átalakította a befektetői magatartásokat is. Tartósan emelkedő tőzsdei árfolyamok mellett fokozottabb kockázatvállalásra ösztönözve a „forró pénzek” tulajdonosait és kezelőit. Akár addig is elmehettek a befektetők, hogy rövid távon csak „egy irányba” – például csak áremelkedésre – spekuláljanak. A 2008-as globális pénzügyi válságot ez is okozta.³⁰

30 CHENG, Ing HAW, Sahil RAINA and Wei XIONG. 2014. *Wall Street and the Housing Bubble*. American Economic Review 104 (9): 2797–2829. <https://doi.org/10.1257/aer.104.9.2797>.

Jogértelmezés*

SZEMELVÉNY A KÖZIGAZGATÁSI JOG TERÜLETÉRŐL

A FELLEBBEZÉSI KÉRELEM FELTERJESZTÉSE ÉS AZ IGAZOLÁSI KÉRELEMRŐL TÖRTÉNŐ DÖNTÉS ÖSSZEFÜGGÉSEINEK EGYES ASPEKTUSAI

A 2018. január 1-jéig hatályos, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény az elsőfokú hatóság számára számos jogkört biztosított a fellebbezési kérelemről történő döntés tárgykörében.¹ Ez a helyzet gyökeresen megváltozott az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) hatálybalépésével. A jogalkalmazók részéről visszatérően felmerülnek kérdések a fellebbezési eljárás, az igazolási kérelem, és a másodfokú hatóság jogköreinek egyes vonatkozásairól; például, hogy mely hatóság jogosult dönteni a jogorvoslati kérelem előterjesztésére megállapított határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelemről, illetve mely hatóság jogosult – és egyben köteles – a fellebbezési kérelmet „formailag” megvizsgálni, elbírálni. A lentebb ismertetettek az Igazságügyi Minisztérium hivatalos álláspontját tükrözik e kérdések kapcsán.

Előjáróban szükséges kiemelni az Ákr. 53. § (2) bekezdését, amely szerint az igazolási kérelemről az a hatóság dönt, amelynek eljárása során a mulasztás történt. A jogorvoslatra megállapított határidő elmulasztásával kapcsolatos igazolási kérelmet a jogorvoslati kérelmet elbíráló szerv bírálja el.

Az Ákr. tehát egyértelműen fogalmaz a fellebbezési eljárással kapcsolatban a másodfokú hatóság eljárásáról. Az Ákr. 53. § (2) bekezdés második fordulata speciális szabályként

határozza meg az első fordulattal szemben, hogy a másodfokú hatóság dönt a jogorvoslati eljárás megindítására nyitva álló határidő elmulasztásával kapcsolatban benyújtott igazolási kérelemről. Ugyanez igaz egyébként a bíróság – mint jogorvoslatot elbíráló szerv – esetére is, az átláthatóság végett azonban a jelen összefoglaló a fellebbezés – mint tipikus jogorvoslati forma – aspektusaira összpontosít. A fellebbezési kérelem formái, illetve tartalmi vizsgálatára is kizárólag a másodfokú hatóság rendelkezik hatáskörrel, hiszen az Ákr. nem említi az elsőfokú hatóság ez irányú jogkörét.

A fellebbezés felterjesztéséhez, illetve a fellebbezési határidő elmulasztásához kapcsolódó ügymenet a következők szerint zajlik az Ákr. releváns rendelkezései értelmében.

a) Az előterjesztett fellebbezést és az ügygel kapcsolatos összes iratot az elsőfokú hatóság a fellebbezési határidő – tizenöt nap – leteltét követően felterjeszti a másodfokú hatósághoz, feltéve természetesen, hogy azt nem javítja, módosítja, egészíti ki, illetve vonja vissza a fellebbezésnek megfelelően.² E rendelkezések egyértelműen rögzítik, hogy az elsőfokú hatóságnak nincs mérlegelési jogköre a fellebbezés felterjesztését illetően, azt a fellebbezésnek történő korrekciót kivéve, minden esetben köteles a másodfokú hatóság részére továbbítani. Ez természetesen nem zárja ki azt, hogy az elsőfokú hatóság a fellebbezésről kialakított véleményét is ismeresse, adott esetben kifejtve, hogy a fellebbezési kérelem elkésett, nem a jogosulttól származik, vagy éppen más, a fellebbezésnek megfelelő korrekciót gátló hibában szenved.

b) Amennyiben a fellebbezés előterjesztésével egyidejűleg, a tizenöt napos fellebbezési határidő elmulasztása miatt igazolási kérelmet is előterjeszt az ügyfél, úgy az elsőfokú hatóság az igazolási kérelmet is köteles mérlegelés nélkül felterjeszteni a másodfokú hatóság részére, tekintettel a már hivatkozott Ákr. 53. § (2) bekezdés második fordulatára.

c) A másodfokú hatóság elsőként az igazolási kérelem benyújtására nyitva álló határidő megtartását, és annak tartalmát ellenőrzi, ennek megfelelően a kérelemnek helyt ad, vagy azt elutasítja.

– Amennyiben az igazolási kérelmet a másodfokú hatóság elutasítja, úgy az elsőfokú hatóság döntése fellebbezéssel nem támadható. Ez esetben a fellebbezési kérelmet – jogszabályi előfeltétel, azaz a határidő megtartásának hiányára tekintettel – a másodfokú hatóság visszautasítja.³ Itt érdemes külön utalni az Ákr. 53. § (5) bekezdésére, amely rögzíti, hogy az igazolási kérelem előterjesztése és a kérelem alapján megismételt eljárási cselekmény határidejének elmulasztása miatt nincs helye igazolásnak (azaz, ha a fellebbezési határidő

* Az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalásai, jogértelmezései az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) AB határozata értelmében kizárólag szakmai tájékoztatás érdekében készültek, azoknak bíróságra vagy más hatóságra nézve kötelező ereje nincs.

1 Pl. 102. § (3) Az elsőfokú döntést hozó hatóság érdemi vizsgálat nélkül elutasítja

a) az elkésett fellebbezést,

b) a fellebbezésre nem jogosulttól származó fellebbezést,

c) az önálló fellebbezéssel meg nem támadható végzés ellen irányuló fellebbezést és

d) a 98. § (1a) bekezdése megsértésével benyújtott fellebbezést.

(3a) Ha az ügyfél a (3b) bekezdés szerinti hiánypótlásra nyitva álló határidőben nyújt be kérelmet a fellebbezési eljárásban való költségmentessége iránt, azt az elsőfokú döntést hozó hatóság bírálja el.

(3b) A fellebbezési kérelmet az elsőfokú döntést hozó hatóság abban az esetben is érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, ha az ügyfél a fellebbezési eljárásért fizetendő illeték- vagy díjfizetési kötelezettségének az elsőfokú hatóság erre irányuló felhívása ellenére az erre tűzött határidő alatt nem tesz eleget, és költségmentességben sem részesül.

2 Vö. Ákr. 118. § (3) bekezdés, 119. § (1)–(3) bekezdés.

3 Vö. Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pont.

elmulasztása miatti igazolási kérelem előterjesztésére nyitva álló határidőt is elmulasztaná az ügyfél, úgy ekkor már nem élhet újabb igazolási kérelemmel).

- Amennyiben a másodfokú hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad, valamint a fellebbezés formai és tartalmi feltételeknek megfelel, akkor a fellebbezést elbírálja.

d) Megjegyzendő, hogy a másodfokú hatóság igazolási kérelmet elutasító, valamint a fellebbezési kérelmet visszautasító végzése ellen önálló jogorvoslatnak van helye.⁴ Az Ákr. 116. § (4) bekezdés c) pontja szerint ugyanakkor nincs helye fellebbezésnek a másodfokú hatóság által hozott önállóan fellebbezhető végzés esetén, így e végzések közigazgatási perben támadhatóak.

Összegezve a fentieket megállapítható, hogy az elsőfokú hatóságnak nincs hatásköre elvégezni az igazolási kérelem akár formális, akár tartalmi ellenőrzését, valamint nincs jogköre a fellebbezési kérelmet visszautasítani, illetve ahhoz kapcsolódó bármilyen döntést hozni, az ezekről való döntésre kizárólag a másodfokú hatóság jogosult.

SZEMELVÉNY A KÖZSZOLGÁLATI JOG TERÜLETÉRŐL

SZABADSÁGMEGVÁLTÁS JOGVISZONYVÁLTÁS ESETÉN

Egy központi közigazgatási szervtől érkezett megkeresésben kérdésként merült fel a *közzszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény* (a továbbiakban: Kttv.) jogviszonyváltásra vonatkozó 72. §-ának alkalmazása a kormánytisztviselők számára ki nem adott szabadság megváltásával összefüggésben, tekintettel a 2018. szeptember 1-jén bekövetkező jogviszonyváltásra.

A Kttv. 72. § (1) bekezdése alapján a munkáltató személyében a jogszabály rendelkezése folytán bekövetkező olyan változás esetén, ha a munkáltató egésze vagy egy része a Kttv. hatálya alól egy, a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény hatálya alá tartozó munkáltatóhoz kerül, a munkáltató érintett szervezete, illetve tevékenysége keretében foglalkoztatott kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonya – meghatározott kivételektől eltekintve – a jogállás-változás időpontjában közalkalmazotti jogviszonná alakul át. A jogviszonyváltásra vonatkozó szabályokat a 72. § (10) bekezdése alapján a § rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni, ha a kormánytisztviselői jogviszonya állami szolgálati, közszolgálati vagy munkajogviszonná alakul át.

A jogviszonyváltásra vonatkozó szabályok szerint a munkáltatónál az érintett feladatokat ellátó kormánytisztviselők is osztrják a munkáltató sorsát, azaz átkerülnek a más jogállási törvény hatálya alá, kormánytisztviselői jogviszonyuk köztisztviselői, közalkalmazotti jogviszonná vagy munkaviszonná alakul át. A Kttv. szabályai szerint a jogviszony törvény erejénél

fogva alakul át, mely biztosítja a továbbfoglalkoztatás lehetőségét, viszont a kormánytisztviselő beleegyezésére nincs szükség. Erre tekintettel a korábbi jogviszonnából fakadó jogok és kötelezettségek nem vihetők tovább az új munkaviszonnába külön törvényi rendelkezés hiányában, a jogviszonnává váltásra vonatkozó szabályok önmagukban csak az új jogviszony szerinti továbbfoglalkoztatási kötelezettséget írják elő, az ott meghatározott feltételek esetén. Ezt támasztja alá a Kttv. végkielégítésre vonatkozó 69. § (9) bekezdés d) pontja, mely külön rendelkezik arról, hogy jogviszonnává váltás esetén a kormánytisztviselő nem jogosult végkielégítésre, azonban a 72. § (7) bekezdése alapján az átalakult jogviszony esetén, a kormánytisztviselőnek az átalakulással érintett munkáltatónál kormányzati szolgálati jogviszonnaként elismert idejét úgy kell tekinteni, mintha azt az átvevő munkáltatónál töltötte volna el. Ezek alapján a kormánytisztviselő a végkielégítésre jogosító jogviszonnában töltött idejét a Kttv. külön rendelkezése alapján nem veszíti el jogviszonnává váltás esetén.

A szabadság továbbvitele szempontjából a Kttv. nem tartalmaz külön rendelkezést a jogviszonnává váltás esetére, ezért a kormánytisztviselői jogviszony átalakulása során a ki nem adott szabadságot a 107. § (2) bekezdés b) pontja alapján – a jogviszonnává váltást követő 40. napon – kell megváltani, illetve a munkaviszonnában a *munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény* 121. § (1) bekezdése alapján, az év hátralévő részével arányos mértékű szabadság fogja megilletni a jogviszonnává váltással érintett korábbi kormánytisztviselőt.

SZEMELVÉNY A POLGÁRI JOG TERÜLETÉRŐL

A POLGÁRI TÖRVÉNYKÖNYVRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY ÉS A VÍZIKÖZMŰ-SZOLGÁLTATÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY EGYES RENDELKEZÉSEINEK VIZSGÁLATA AZ INGATLAN TULAJDONJOGÁNAK HATÓSÁGI ÁRVERÉSSEL TÖRTÉNŐ MEGSZERZÉSÉVEL ÖSSZEFÜGGÉSSEN

Az Igazságügyi Minisztériumhoz gondolatébresztő megkeresés érkezett, amely a mindennapi életben gyakran előforduló jogi dilemmával; az ingatlan tulajdonjogának hatósági árverésen történő megszerzésével és ezzel összefüggésben a közüzemi tartozás megfizetésével kapcsolatban fogalmazott meg felvetéseket. A megkeresés a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 5:41. §-ának és a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (a továbbiakban: Vksztv.) 51. § (5), illetve 58. § (1) bekezdésének egymáshoz való viszonya kapcsán kérte tárcánk állásfoglalását.

A megkeresés kifejtette, hogy a hatósági árverésen való tulajdonszerzés eredeti szerzősmód, az árverési vevő nem lesz a korábbi tulajdonos jogutódja, ezért az új tulajdonos

⁴ Vö. Ákr. 116. § (3) bekezdés c) és g) pont.

az ingatlant minden teheről, így a korábbi tulajdonos által a víziközmű-szolgáltatónál felhalmozott tartozástól mentesen szerzi meg. Erre figyelemmel a megkeresés szerint a víziközmű-szolgáltató jogtalanul teszi a teljes szolgáltatás nyújtásának felvételévé a korábbi tulajdonos által ki nem egyenlített díjtartozás megfizetését.

A Ptk. 5:41. § (1) bekezdése szerint „[a]ki a dolgot hatósági határozat vagy hatósági árverés útján jóhiszeműen szerzi meg, tulajdonossá válik, tekintet nélkül arra, hogy korábban ki volt a tulajdonos”. E rendelkezés értelmében a hatósági határozattal és hatósági árveréssel való tulajdonszerzés mind az ingók, mind az ingatlanok megszerzésének eredeti módja, amely hatósági kényszeraktuson alapszik.

A tulajdonszerzés eredeti jellegét részben forgalomvédelmi szempontok támasztják alá, részben pedig az indokolja, hogy a dologra vonatkozó korábbi tulajdonjog vizsgálata a tulajdonszerzésre vonatkozó hatósági határozat közvetett, az erre irányadó jogorvoslati rendszeren kívüli felülvizsgálatát jelentené. Az árverési vevő és a hatósági határozattal juttatásban részesülő jogszerzése mellett egyébként is fontos jogpolitikai indokok (pl. a hatósági közreműködéssel való szerzésbe vetett bizalom és az adós érdekeinek védelme is) szólnak. Megjegyzendő, hogy az árverés útján való tulajdonszerzés csak akkor eredeti szerzésmód, ha hatósági árverésnek minősül az az árverés, amelynek keretében a tulajdonszerzés történik, valamint ha az árverés az eladó rendelkezési jogából fakadó eladási szándéka nélkül, akaratától függetlenül, a végrehajtást kérő érdekében, hatósági kényszer igénybevételével történik (BH2008. 239. I.).

A dolgot terhelő, harmadik személyeket illető jogok sorsa, arra tekintettel, hogy a Ptk. 5:41. §-a szerinti tulajdonszerzést eredeti szerzésmódnak tekintjük, e jogok (terhek) megszűnése. A Ptk. 5:41. § (4) bekezdése szerint „[a] dolog tulajdonának hatósági határozattal vagy hatósági árverés útján való megszerzésével megszűnnek a harmadik személynek a dolgot terhelő jogai, kivéve, ha a hatósági határozattal vagy hatósági árverés útján szerző e jogok tekintetében nem volt jóhiszemű”. E rendelkezéssel összefüggésben szükséges kiemelni, hogy a Ptk. a dologi jogok tekintetében tehermentes szerzést csak eltérő rendelkezés hiányában alkalmazandó fő szabályként határozza meg. A hatósági határozattal vagy hatósági árveréssel történő szerzés kereteit meghatározó normák tehát tartalmazhatnak a Ptk. tehermentes szerzésének főszabályától eltérő rendelkezést. Erre figyelemmel azt, hogy az ingatlanokat terhelő mely dologi jogok maradnak fenn az ingatlan tulajdonjogának hatósági árverés útján történő megszerzése esetén, a hatósági árverésekre vonatkozó jogszabályok, elsősorban – de nem kizárólagosan – a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény rendelkezései határozzák meg. Abból a tényből azonban, hogy kifejezett jogszabályi rendelkezések határozzák meg, hogy mely dologi jogok azok, amelyek az árverés ellenére fennmaradnak, nem következik, hogy nem lehetnek olyan kötelmi alapú igények, amelyek az ingatlan új tulajdonosára (közvetve) kihatnak.

Ezzel összhangban áll a Fővárosi Törvényszék P. 24.605/2014/7. számú Polgári ügyben hozott határozata is, amelyben kifejti, hogy az árverési vevő által megszerzett tulajdonjog tehermentessége csupán a dologi jogokra vonatkozik, dologi jogi terhektől mentesen lehet árverés útján a tulajdonjogot megszerezni. A közüzemi díjtartozásból eredő követelés fennállását a hatósági árveréssel történő tulajdonszerzés nem szünteti meg, hiszen e követelés kötelmi jogviszonyból származó követelés, amely követelést nem érinti a tulajdonos személyének megváltozása, még akkor sem, ha az új tulajdonos végrehajtási árverés során szerzett tulajdonjogot. A víziközmű-szolgáltatónak tehát a kötelmi jogi alapú igénye továbbra is fennáll, amelynek kötelezettje a régi tulajdonos.

A Vksztv. 51. § (5) bekezdése arról rendelkezik, hogy ha a víziközmű-szolgáltatónak a felhasználási helyre vonatkozóan korábbi közüzemi szerződés alapján rendezetlen követelése áll fenn, akkor az adott felhasználási hely tekintetében a Vksztv. 58. § (1) bekezdése szerint járhat el. Ez jelenti – többek között – az átfolyó víz mennyiségét csökkentő szűkítő elhelyezésének lehetőségét, illetve a vízszolgáltatás időben és mennyiségben való korlátozását. A hivatkozott rendelkezés tehát, mivel az kifejezetten a korábbi közüzemi szerződés alapján fennálló rendezetlen tartozásról szól, a víziközmű-szolgáltatónak törvényes jogot és lehetőséget teremt az adott felhasználási helyre vonatkozóan a szolgáltatását korlátozni.

Tekintettel arra, hogy a Vksztv. hivatkozott rendelkezései törvényes jogot és lehetőséget teremtenek az adott felhasználási helyre vonatkozóan a szolgáltatás korlátozására, így annak érdekében, hogy az ingatlan új tulajdonosa a víziközmű-szolgáltatást korlátozás nélkül igénybe tudja venni, meg kell fizetnie az előző tulajdonos tartozását. E tekintetben tehát a régi tulajdonos és a közműszolgáltató között fennálló kötelmi követelés törvényi következményei őt érintik, azonban természetesen az új tulajdonosnak a tartozás rendezése után alapos igénye keletkezik a tartozás követelésére azon régi fogyasztóval szemben, aki helyett a tartozást megfizette.

Tárcánk álláspontja szerint egyrészt megállapítható, hogy hatósági határozattal vagy hatósági árverésen történő eredeti tulajdonszerzés a dologi jogi tehermentességet biztosítja (és azt is csak fő szabály szerint), e tulajdonszerzés nincs hatással a kötelmi jogi alapon fennálló igényekre. Az ingatlan hatósági árverés útján való megszerzésével az új tulajdonos a közüzemi szolgáltatóval fennálló kötelmi jogviszony tekintetében nem lesz a korábbi tulajdonos jogutódja. Megállapítható továbbá, hogy a víziközmű-szolgáltatónak törvényes alapja van arra, hogy az adott felhasználási hely tekintetében a szolgáltatást korlátozza. Az új tulajdonos azonban nincsen elzárva attól, hogy erre irányuló igénye esetén az általa megfizetett díjat bírósági úton követelje attól a korábbi tulajdonostól, amely a fogyasztását nem egyenlítette ki. A Ptk. és a Vksztv. hivatkozott rendelkezései között így kollízió nem fedezhető fel.

* * *

SZEMELVÉNY A NEMZETKÖZI MAGÁNJOG TERÜLETÉRŐL

NAGYKORÚ MAGYAR ÁLLAMPOLGÁR KÜLFÖLDI ÖRÖKBEOFODÁSÁNAK HAZAI ELISMERÉSE

Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 14/A. § (1) bekezdése alapján egy anyakönyvi szerv kereste meg az Igazságügyi Minisztériumot egy magyar állampolgár nagykorúként külföldön történt örökbefogadásának hazai elismerhetőségével kapcsolatban.

A tényállás szerint az örökbefogadott egy 19 éves, magyar-német kettős állampolgárságú nagykorú, míg az örökbefogadók német állampolgárságú személyek voltak. Az örökbefogadásra az örökbefogadott és az örökbefogadók együttes kérelmére került sor, azt a német bíróság 1996-ban hozott jogerős határozatával engedélyezte.

Az Igazságügyi Minisztériumnak arról kellett állást foglalnia, hogy az örökbefogadást engedélyező német bírósági határozat elismerhető-e, amely alapján az örökbefogadó szülőknek a magyar anyakönyvbe szülőként történő bejegyzetősége tekintetében az anyakönyvi szerv dönthet.

Az örökbefogadás tárgyában hozott határozatok elismerése tekintetében Magyarország és Németország között hatályos nemzetközi megállapodás hiányában az elismerés kérdését a magyar belső jog szerint kellett vizsgálni.

A határozat meghozatalának időpontjában hatályos szabályozás, *a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet* (a továbbiakban: Nmjtvr.) 71. § c) pontja alapján a magyar állampolgár örökbefogadását engedélyező külföldi határozat elismerésének egyik feltétele volt, hogy az örökbefogadást a magyar gyámhatóság jóváhagyta. Tekintettel arra, hogy nagykorú személy örökbefogadása tekintetében a magyar gyámhatóság jóváhagyása kizárt, az Nmjtvr. alapján a külföldi határozat nem ismerhető el.

A nemzetközi magánjogról szóló 2017. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Nmjt.) 126. § (3) bekezdése szerinti átmeneti szabálya értelmében ugyanakkor a magyar állampolgár személyi állapotát érintő olyan külföldi határozatot, amely az Nmjt. határozatok elismerésére vonatkozó rendelkezéseinek megfelel, akkor is el kell ismerni, ha az Nmjt. hatálybalépése, vagyis 2018. január 1. előtt hozták. Ez az elismerést könnyítő rendelkezés, hasonlóan az Nmjt. több újításához, azon jogalkotói célkitűzés érvényesülését célozza, hogy a külföldön élő és/vagy külföldi állampolgársággal is rendelkező magyar állampolgárok családi jogállásának, személyállapotának egységessége biztosítható legyen, azon hátrányos helyzetek kiküszöbölése érdekében, hogy az érintetteknek két államban eltérő jogállása, státusza van.

Erre figyelemmel tárgybéli ügyben az örökbefogadás tárgyában hozott német bírósági határozat magyarországi elismerhetőségét az Nmjt. alapján kellett megvizsgálni. A külföldi határozatok elismerésének feltételeit az Nmjt. 109. §-a állapítja meg. Ezeket egészíti ki a 120. § (1) bekezdése, amely szerint a magyar állampolgárságú gyermek örökbefogadásának engedélyezése tárgyában hozott határozat elismerésének feltétele a 109. §-ban foglaltakon túl a magyar gyámhatóság jóváhagyása. Ugyanakkor ez a rendelkezés csak a kiskorú

magyar állampolgár esetében írja elő a magyar gyámhatósági jóváhagyást, így nagykorú örökbefogadásának megítélése során e feltétel fennállását nem szükséges vizsgálni.

Következésképpen, ha az eljáró külföldi bíróság joghatósága az Nmjt. alapján megalapozott volt, a határozat a német jog szerint jogerőre emelkedett, és nem áll fenn a törvényben megállapított megtagadási ok az elismeréssel szemben, az elismerésnek nincs akadálya.

Az Nmjt. 109. § (2) bekezdése szerint abban az esetben, ha az Nmjt. eltérően nem rendelkezik, az eljáró külföldi bíróság joghatóságát akkor kell megalapozottnak tekinteni, ha olyan joghatósági ok alapján járt el, amely az Nmjt. alapján magyar bíróság joghatóságát megalapozná. A 109. § (3) bekezdés alapján pedig a magyar állampolgár más állampolgárságát is figyelembe kell venni a joghatóság megalapozottságának vizsgálatakor. Tárgybéli ügyben az eljáró német bíróság joghatósága megalapozott volt az Nmjt. 105. § (1) bekezdés alapján, hiszen az örökbefogadott és az örökbefogadók szokásos tartózkodási helye is Németországban volt, illetve az örökbefogadott és az örökbefogadók is német állampolgárok voltak.

A bemutatott német határozat tartalmazott jogerősítő záradékot, illetve annak alapján az örökbefogadó szülőket az örökbefogadott szüleiként a német születési anyakönyvbe bejegyezték, amit az erről kiállított anyakönyvi kivonat igazolt. Mindezek alapján az is megállapítható volt, hogy a határozat a német jog szerint jogerőre emelkedett.

Az Nmjt. 109. § (4) bekezdése szerint a külföldi határozat elismerésének egyik lehetséges megtagadási oka, ha az elismerés a magyar közrendbe ütközne. A nagykorú örökbefogadásának külföldi engedélyezése kapcsán a korábbi jogalkalmazói gyakorlatra figyelemmel felmerült a magyar közrendbe ütközés vizsgálatának szükségessége.

Az Nmjt. 12. § (1) bekezdése alapján a közrendbe ütközés akkor állapítható meg, ha a külföldi jog alkalmazásának eredménye az adott ügyben nyilvánvalóan és súlyosan sértené a magyar jogrendszer alapvető értékeit és alkotmányos elveit. Külföldi határozatok elismerése esetén ez akkor jelenti e megtagadási ok alkalmazhatóságát, ha a határozat elismerésének eredménye az adott ügyben megvalósítja a közrend sérelmét.

Az Nmjt. alapján, illetve a joggyakorlat és a jogirodalom szerint is a közrend tartalmához az adott jogrendszer „kemény magja” tartozik, tehát azok a normák, amelyek közvetlenül szolgálják és védik a gazdasági-társadalmi rend alapjait, amelyeket a belföldi jogalkotó minden körülmények között érvényre kíván juttatni, tehát akkor is, ha az adott jogviszonyt külföldi jogalkalmazó, külföldi bíróság bírálta el.

A megtagadási ok felhívhatóságának vizsgálatakor figyelembe kell tehát venni a magyar jog alkotmányos elveit is. Az Alaptörvény II. cikke deklarálja az emberi méltósághoz való alapjogot. Az erre vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatból egyértelműen következik az, hogy a jogalkalmazó szervek vizsgálatának ki kell terjednie arra, hogy az örökbefogadott nagykorú személy önrendelkezési joga, azaz az érintett személy egyértelmű és kifejezett hozzájárulása kellően biztosított volt-e. Amennyiben igen, úgy az eset összes körülményének mérlegelésével közrendi szempontból elfogadható a külföldi határozat elismerése. Ha a nagykorú személy önrendelkezési joga nincs biztosítva, úgy fennállhat az Alaptörvény II. cikkére tekintettel a közrendbe ütközés veszélye.

A német jog ismeri a nagykorú örökbefogadását (lásd német Polgári Törvénykönyv – BGB – 1767–1772. szakasza). A német joggal szemben a magyar jogban sem a Csjt., sem a Ptk. nem ismeri, ismeri a nagykorúak örökbefogadásának lehetőségét, a jogintézmény kizárólag kiskorúak tekintetében volt alkalmazható 1996-ban a Csjt. alapján, illetve a Ptk. szerint jelenleg is.

A német jogban a nagykorú örökbefogadására abban az esetben van lehetőség, ha az örökbefogadás „erkölcsileg indokolt”, ennek fennállását azonban feltételezni kell, ha az örökbefogadott és az örökbefogadó között a szülő-gyermek kapcsolat már kialakult. Nagykorú örökbefogadására a kiskorúak örökbefogadására vonatkozó rendelkezések megfelelően irányadók. Az örökbefogadást a családjogi bíróság az örökbefogadó(k) és az örökbefogadott kérelmére engedélyezi. A nagykorú örökbefogadása nem mondható ki abban az esetben, ha az örökbefogadó vagy az örökbefogadott gyermekeinek nyomós érdekei összeegyeztethetetlenek az örökbefogadással. Kérelemre kimondhatja a családjogi bíróság, hogy az örökbefogadás joghatásai a kiskorúak örökbefogadásának joghatásaival egyeznek meg, így az örökbefogadott az örökbefogadó gyermekének jogállásába kerül, például abban az esetben, ha az örökbefogadott még kiskorúként az örökbefogadó családjába került.

Ugyanakkor az, hogy a külföldi határozat meghozatala során a külföldi bíróság a magyartól eltérő, a magyar jog által nem ismert jogintézményt is tartalmazó jogot alkalmazott, nevezetesen a nagykorú örökbefogadását engedélyezte, önmagában nem jelenti azt, hogy a külföldi határozat elismerése a magyar közrendbe ütközne. Amint arra fent már utalás történt, a közrend egy magas küszöböt állapít meg a külföldi határozat elismerésének korlátjaként, csak az alkotmányos szintű vagy a gazdasági-társadalmi rend alapjául szolgáló értékek nyilvánvaló és súlyos sérelme esetén alkalmazható az erre alapozott megtagadási ok, amit önmagában az, hogy a magyar jogban nem ismert jogintézmény került alkalmazásra, nem valósít meg.

Minden esetben a konkrét ügy összes körülményének figyelembevételével kell elbírálni, hogy külföldi határozat elismerése közrendbe ütközik-e, ami a nagykorú örökbefogadásáról szóló határozat tekintetében is irányadó. A vizsgált ügyben az örökbefogadó és az örökbefogadott egyébként is egymás hozzátartozói voltak. A német bíróság elrendelte továbbá, hogy az örökbefogadás joghatásai a kiskorúak örökbefogadásával egyeznek meg, aminek feltétele a német jog szerint az, hogy az örökbefogadó a kiskorúsága alatt is nevelte már az örökbefogadottat. Az örökbefogadása nem sokkal a nagykorúság betöltését követően, az örökbefogadott 19 éves korában került sor, és a német jog szerint előírt közös kérelem folytán pedig az örökbefogadott önrendelkezési joga is biztosítva volt.

Vissza kell utalni továbbá a kettős identitás elkerülésére, mint a Nmjt. megalkotásakor követett egyik célkitűzésre, amely szintén a magyar állampolgárok személyállapotáról hozott külföldi határozatok elismerése lehetőségének kiterjesztésére kell, hogy ösztönözze a jogalkalmazót is az elismerés feltételeinek vizsgálatakor. Olyan kettős állampolgár esetében, mint jelen ügyben az örökbefogadott, akinek eleve nem a magyar állampolgárságához fűződik a szorosabb kapcsolata, amit például a személyes jog meghatározásának az Nmjt. 15. § (3) bekezdése is figyelembe vesz, a magyar családjogi szabályok betartásának elvárásához nem is fűződik olyan érdek, amelyet a közrend eszközével védeni kellene. Mindezekre tekintettel a magyar közrendnek sérelme, különösen pedig az Nmjt. által előírt mértékű sérelme, nem volt megállapítható a konkrét ügyben.

Az ügy körülményeinek vizsgálata alapján azt a következtetést lehetett tehát levonni, hogy a konkrét esetben magyar-német állampolgársággal rendelkező nagykorú személy örökbefogadásának engedélyezése tárgyában hozott külföldi határozat belföldön elismerhető, vagyis az alapján a magyarországi anyakönyvezésre is sor kerülhet.

*** Az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalásai, jogértelmezései az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) AB határozata értelmében kizárólag szakmai tájékoztatás érdekében készültek, azoknak bíróságra vagy más hatóságra nézve kötelező ereje nincs. ***

Konferencia-összefoglaló

NEMZETKÖZI KONFERENCIA A VÉGREHAJTÓ HATALOM IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSÉRT VALÓ ALKOTMÁNYOS FELELŐSSÉGÉRŐL ÉS A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS 21. SZÁZADI KIHÍVÁSAIRÓL

Szeptember 20-án az Igazságügyi Minisztérium az Európai Közjogi Szervezettel, valamint az Andrássy Gyula Budapesti Német Nyelvű Egyetemen közösen konferenciát szervezett. A konferenciának a Festetics Palota Tükörterme adott otthont.

„A végrehajtó hatalom alkotmányos felelőssége és a bírói hatalom aktuális kihívásai a 21. században” című konferencia keretében az előadók elemezték a végrehajtó hatalom alkotmányos felelősségét, kötelezettségét az igazságszolgáltatás jó működéséért, valamint összevetették a két hatalmi ág viszonyát különböző európai országokban. Ahhoz, hogy a két hatalmi ág együttműködése megfelelő legyen, elengedhetetlen fontosságú a szakmai, tudományos párbeszéd és a nemzetközi összehasonlítás eredményeinek kiértékelése. Mindezek mellett fontos a két hatalmi ág közötti dialógus is, hiszen az állampolgár felé az állam egységesen jelenik meg, annak jó működése minden hatalmi ág közös felelőssége.

A konferencia második paneljében a különböző közigazgatási bírászkodási modellek, azok előnyei és hátrányai, 21. századi fő kihívásai kerültek napirendre. A közigazgatási bírászkodás, feladata, az egyén és az állami szervek mint peres felek asszimetriája, a közigazgatási bírászkodás önállóságának szükségessége és a többlet, amelyet hoz egy jogállam számára, mind-mind említésre kerültek.

A konferenciát a házigazda, **professzor Dietmar Meyer** rektor nyitotta meg. Az egyetem rektora hangsúlyozta, hogy az európai integrációt érő új kihívások leküzdéséhez új megközelítésre van szükség, amely kialakításához elengedhetetlenek az ehhez hasonló konferenciák. Meyer professzor bemutatta az Andrássy Gyula Egyetem sikertörténetét: 2001-ben a magyar Kormány, Ausztria és két német tartomány által alapított intézmény mára közel 300 hallgatóval rendelkezik, akik több mint 20 országból érkeznek, hogy közgazdaságtant, jogot, politikatudományt, történelemtudományt, kultúrdiplomáciát hallgassanak, vagy doktori képzésben vegyenek részt. „Az egyetem sikeres és az európaiság gondolata az egyetem mindennapi életének részét képezi” – jelentette ki megnyitójá végén a rektor.

Bóka János, az Igazságügyi Minisztérium európai uniós és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkára nyitóbeszédében hangsúlyozta a dialógus

fontosságát a konferencia témáit illetően, a végrehajtó hatalom igazságszolgáltatásért való felelőssége és a közigazgatási bírászkodás 21. századi helyzete kapcsán. Elmondta, hogy korunk új fejleményei, úgymint az európai integráció, a nemzetközi igazságszolgáltatás terén való együttműködés gyors fejlődése és a regionális, valamint globális igazságszolgáltatásra vonatkozó mércék evolúciója új fejezetet nyit az alkotmányos dialógus számára. Az államtitkár hangsúlyozta, hogy nem pusztán hasznos, de nélkülözhetetlen is ez az együttműködés, és bár az alkotmányos tradíciók az egyes országokban eltérőek, de az alapelvek, a stratégiai kérdések és az azokra adott válaszok hasonlóak. Beszélt arról is, hogy az igazságszolgáltatás és a végrehajtó hatalom közötti bonyolult viszony filozófusokat, jogászokat, politológusokat és államférfiakat a modernitás történelmének kezdete óta foglalkoztatja. „Igazságügyi miniszterünk, valamint az Igazságügyi Minisztérium képviselői is készek a dialógushoz való tevékeny hozzájárulásra a magyar tapasztalatok ismertetésén keresztül, valamint néhány aktuális kihívás bemutatásával” – jelentette ki Bóka János. Az államtitkár előadásának végén kifejezte a minisztérium nevében nagyrabecsülését az EPLO (European Public Law Organization) hozzájárulásáért a tudományos dialógushoz, valamint az Andrássy Egyetemnek, amelyet „a nemzetközi tudományos együttműködés és eszmecsere egyik fő zászlóshajósának” nevezett.

Az Európai Közjogi Szervezet igazgatója, Spyridon Flogaitis köszönetét fejezte ki a konferencia szervezőinek, különösen pedig az Igazságügyi Minisztériumnak, amiért hozzájárulnak az EPLO munkájához és a tudományos tevékenységet aktívan támogatják. Flogaitis igazgató összefoglalta a közigazgatási bírászkodás fejlődésének történetét és a szuverenitáshoz való viszonyát. Az önálló közigazgatási bírászkodási szervezet számos országban a jogállamiság koncepciójához kötődően született meg, mint például Franciaországban (l'État de droit, Államtanács) és Németországban (Rechtsstaat és közigazgatási bíróságok). Az államok és jogrendszerek demokratizálása, a jogállamiság bevezetése a speciális bíróságok kialakításához köthet, amelyek jelentősége ma sem vitatható. Az államigazgatási szervek aktusait speciális bírának, szakértőknek kell felülvizsgálni, hiszen a közigazgatási bíróságok tevékenysége egyedülálló, komplex, eltérő a többi bírói szakághoz képest. Még akadémiai körökben is számos tudományos vita folyik ebben a témában.

A konferencia első paneljében jelenlegi és volt igazságügyi miniszterek beszéltek a tapasztalataikról, valamint a Velencei Bizottság magyar tagja és az önálló közigazgatási bírósági szervezetrendszer kialakításának kapcsán egyetemi tanárokból, a Kúria, az Országos Bírósági Hivatal, a Magyar Közigazgatási Bírak Egyesületének képviselőiből alakult szakértői bizottság elnöke.

Trócsányi László igazságügyi miniszter, a Szegedi Tudományegyetem intézetvezető egyetemi tanára bevezető előadásában a végrehajtó hatalom és az igazságszolgáltatás kapcsolatáról értekezett, bemutatva a közigazgatási bíróságok Európában működő igazgatási modelljeit. Hangsúlyozta, hogy ezt a kérdést csak a bírói függetlenség és a hatalommegosztás elvének tiszteletben tartásával lehet megközelíteni. A téma Nyugat-Európában folyamatosan az érdeklődés középpontjában áll, Magyarországon pedig az Alaptörvény hetedik módosítása tette aktuálissá, amely a szervezetenként független közigazgatási bírósági rendszerről és annak önálló, a rendes bíróságoktól elkülönült igazgatásáról rendelkezett. Az előző kormányzati ciklusban a közigazgatási perrendtartás hatálybalépésével megtörtént a közigazgatási bíraskodás újrapozicionálása, regionalizációja. Most a különálló közigazgatási bírósági szervezet és igazgatás kialakítása a cél, a közigazgatási bíraskodás szakmai színvonalának további fejlesztése érdekében.

Az Igazságügyi Minisztériumra jelenleg hárul jogszabály-előkészítői munka kihívásokkal teli, meg kell találni ugyanis azt a legitim szabályozási megoldást, amely úgy tud megfelelni a modern kor kihívásainak, hogy egyidejűleg juttatja érvényre az igazságszolgáltatással kapcsolatos évszázados alapelveket, és biztosítja az igazságszolgáltatás hatékony működését. Álláspontja szerint a közigazgatási bíróságok külső igazgatásában a mindenkori igazságügyért felelős minisztérium is szerepet kell hogy vállaljon a jövőben, a bírói öngazgatási szervek aktív részvételével.

Trócsányi László a közigazgatási bíraskodást egyetemi tanári minőségében harminc éve kutatja, és személyes meggyőződése, hogy a nemzetközi példák, működő jó gyakorlatok Magyarország számára is megerősítést jelentenek abban, hogy az elkülönült közigazgatási bíraskodás jobban megtestesíti a végrehajtó hatalom önkorlátozását, és hatékonyabb ellenőrzést biztosít a közigazgatás cselekvései felett. Előadásának nem titkolt célja volt, hogy a közös európai gondolkodás és dialógus jegyében a résztvevőkkel megvitassa a jogalkotás során felmerülő dilemmákat, és hogy a konferencián elhangzottakat az Igazságügyi Minisztérium a kodifikációs munka során is hasznosítani tudja.

Wolfgang Brandstetter professzor, az osztrák Alkotmánybíróság bírójának, egykori igazságügyi miniszter előadásában bemutatta az osztrák igazságszolgáltatás felépítését, továbbá kifejtette véleményét a magyar reformok kapcsán is. „Megerősítek és támogatok mindent, amit Trócsányi László mondott, különös tekintettel a független, önálló közigazgatási bíraskodás kialakításának szükségességére vonatkozóan. Erre valóban szükség van és az előadásom során ezt be is fogom bizonyítani. Ausztriában mi 2012-ben alakítottuk ki a független, önálló közigazgatási bírósági rendszert” – jelentette ki az előadó. Ezután Brandstetter professzor ismertette az önálló osztrák közigazgatási bíraskodás létrehozásának történetét. A végrehajtó hatalom és az igazságszolgáltatás kapcsolatáról a következőket mondta: „Az igazságügyi minisztereknek rendkívül nehéz és fontos feladata van. Egyrészt a miniszterek felelősek az igazságszolgáltatás hatékony működéséért, másrészt viszont mindenki arra figyelmezteti őket, hogy ne avatkozzanak be az igazságszolgáltatásba, amelynek függetlennek kell lennie, a bírónak pedig elmozdíthatatlannak.

Ez a rendszer nagyon fontos alapkövetelménye, de ennek ellenére arról is meg kell győződni, hogy az igazságszolgáltatás hatékonyan működjön. Engedjék meg, hogy egy mondatban összefoglaljam ezt a problémát: az igazságszolgáltatás függetlensége nem használható és nem is szabad, hogy arra használható legyen, hogy hatékonysági problémákat elrejtse mögötte. Ez a fő probléma és ennek megoldására megfelelő kompromisszumot kell találni a két elv között.” Wolfgang Brandstetter a hazánkat érintő jogállamisági probléma kapcsán elmondta, hogy Magyarország mindig figyelemreméltó hozzáállást tanúsít a kritikák kapcsán. Kiemelte, hogy Trócsányi László mindig kész a vitákra, nyitott szemlélettel áll azok elébe, különösen uniós szinten. Az egykori miniszter – Tomáš Borec, szlovák kollégája nevében is szólva – emlékeztetett arra, hogy az Európai Unió színterén zajló vitákban a legjelentősebb kezdeményezések a magyar igazságügyi minisztertől érkeztek. Véleménye szerint ez a megfelelő módja a kompromisszumok megtalálásának és a hidak építésének. Az osztrák közigazgatási bíróságok tekintetében előadásának zárásaként Brandstetter professzor kijelentette: „Az osztrák rendszer működik, kitűnő, költséges, de jól működik. Úgy gondolom, hogy jó minta – persze tisztában vagyok azzal is, hogy minden országnak a saját történelmi hagyományainak megfelelő rendszert kell kiépítenie.”

A konferencia következő előadója az **egykori szlovák igazságügyi miniszter, Tomáš Borec** volt, aki jelenleg a **Szlovák Ügyvédi Kamara elnöke**. A beszéd a jogállam fogalmának értelmezésére, valamint az államhatalmi ágak közötti kapcsolatra fókuszált, különös tekintettel az előadó – korábbi megbízatása során szerzett – saját tapasztalataira. A téma megvilágításához a 2014–2017 közötti szlovák alkotmánybírósági kinevezések problematikáját hívta segítségül, ugyanis a mandátumának lejáratára előtti pillanatokban a szlovák köztársasági elnök nem nevezte ki az alkotmánybíróság bíráit, holott maga a kiválasztási eljárás már folyamatban volt. Az új elnök hivatalba lépését követően kifejezetten visszautasította az öt jelölt kinevezését. A hosszú ideig elhúzódó krízis végül bizonyos alkotmánybírák kinevezésével ért véget. A jogállamiság kapcsán Borec elnök kifejtette, hogy annak nincs egy általános definíciója és nincs univerzálisan elfogadott felfogás sem annak alapelveiről. 2011-ben azonban a Velencei Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a fogalmat illető különböző vélemények ellenére a jogállamiság magjának elemeire vonatkozóan létezik egyfajta konszenzus, amely egyébként meghatározó is egyben a számunkra. Borec elnök idézett is a Velencei Bizottság hivatkozott ajánlásából, majd leszögezte, hogy ez a konszenzus lehet az alapja a jogállamisági viták rendezésének. „Véleményem szerint annak ellenére, hogy a Velencei Bizottság ajánlása nem kötelező erejű, jelenleg nincs más lehetőségünk, minthogy erre az ajánlásra hagyatkozzunk európai szinten is. Ez (a jogállamisági zsinórmérték, konszenzus) az aktuális folyamatok tükrében elengedhetetlen, és erre kell hogy koncentráljunk az elkövetkező időkben, sokkal inkább, mint valaha” – zárta előadását az egykori miniszter.

Varga Zs. András, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem egyetemi tanára, a Velencei Bizottság tagja és alkotmánybíró az igazságszolgáltatási reformok okairól és

lehetséges módjairól beszélt a Velencei Bizottság vonatkozó dokumentumaira hivatkozva. Előadása a bírák különleges szerepének bemutatásával kezdődött, majd pedig a felállítandó közigazgatási bíróságok szükségességéről és a Közigazgatási Felsőbíróság Alkotmánybírósághoz való viszonyáról szólt. Hangsúlyozta, hogy a bírák és az igazságszolgáltatás függetlensége nélkülözhetetlen alapelv, melyet különösen védeni szükséges, ezért rendelkeznek a bírák különleges státusszal. Kifejtette, hogy „*a bírói függetlenség és funkcionális immunitás az általuk betöltött feladatkör kapcsán érthető meg. (...) A bírák döntenek a perben szereplő személyek, vagy személy és állami szerv közötti vitában a jog alkalmazásáról és a törvények és jogok értelmezéséről. A döntésük végleges, vitathatatlan és kötelező erejű. A bírák a törvény, az alkotmány, a jogok, a szabadság védelmezői. Ez a feladatkör függetlenséget követel meg a döntéshozataluk során, ami a független jogértelmezés feltétele is egyben. De ennek a feladatkörnek van egy megszeghetetlen határa is: a bírák nem hozhatnak önkényes döntéseket, nem változtatják meg a törvényeket – a törvények lényeges magját is beleértve*”. Varga Zs. András a bírósági öngazgatási tanácsokkal kapcsolatban arra az álláspontra helyezkedett, hogy a bírói öngazgatás gondolata félreértés, s szerinte a Velencei Bizottság munkássága is megerősíti ezt. Felidézte a Velencei Bizottság – ritkán alkalmazott – 13. számú javaslatát, de nem mint követendő célt jelölte meg. Ezzel szemben a Bizottság által számos esetben kifejezésre került, hogy a bírói korporativizmus nem preferálandó. Részletesen kifejtette, hogy a korporativizmust ellensúlyozni képes más jogász hivatásokból származó tagok részvétele indokolt a legfelső bírói tanácsokban, ennek megfelel az igazságügyi miniszter vagy a legfőbb ügyész tagsága abban az esetben, ha más jogász szakmából származó tagok (ügyvédi kamara, egyetemek stb.) is részt vesznek a testület munkájában. Véleménye szerint a megfelelően összeállított testületek – akár a legfelső bírói tanácsok – formálisan is a véleménycsere nyílt terei lehetnek az olyan különböző jogász hivatások között, amelyeket a bírósági igazgatás kérdései érdekelnek.

Kiss György, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem professzora, a Magyar Tudományos Akadémia tagja és egyben elnöke annak a szakértői bizottságnak, amely az önálló közigazgatási bírások szervezeti rendszerének kialakításában segíti az igazságügyi minisztert. A bizottságnak tagjai a Kúria és az OBH delegáltjai, a Közigazgatási Bírák Egyesületének képviselői, valamint egyetemi tanárok, nagy tekintélyű bírák. Kiss György elnök elmondta, hogy a bizottság kizárólag szakmai, jogi kérdéseket vizsgál. Megítélése szerint a közigazgatási bírások reformja a bírói testületek és bírák közötti párbeszéd erősítésére szolgál.

A konferencia délutáni paneljeiben a közigazgatási bírások 21. századi kihívásairól, a különböző EU tagállamok közigazgatási bírások rendszeréről, az egyes modellek előnyeiről és hátrányairól hallhattunk előadásokat. A felszólalók *de lege ferenda* javasoltak kedvező elemeket, illetve bizonyos példákat hoztak saját országaik igazságszolgáltatásából annak szemléltetésére, amik az aktuális magyarországi kodifikációs munka során elkerülendők.

Rozsnyai Krisztina, az ELTE habilitált egyetemi docense vitaindító előadásában felvázolta, hogy a közigazgatási bíráskodás milyen kihívásokkal nézett szembe az utóbbi évtizedben, és felvetette a jövőben megoldásra váró, legfontosabb kérdéseket. Ismertette, hogy számos tendencia figyelhető meg a közigazgatási bíráskodás fejlesztését illetően Közép-Kelet-Európában. Megjelenik többek között a szélesebb körű jogvédelem biztosítása (például a magyar rendszerbe bevezetett generálklauzula útján), illetve erősödnek a közigazgatási bíróságok hatáskörei. Mint mondta, a jogalkotó több országban számos eszközzel törekszik a bírósági eljárások elhúzódásának csökkentésére. Az előadó leszögezte: „*Hatékony és hatásos közigazgatási bírói jogvédelemre van szükség. Ez egy olyan küldetés, amely a hatalmi ágak egyensúlyát érinti, nem könnyű megtalálni a bírói jogvédelem és a közigazgatás hatékonysága közötti harmóniát.*” Rozsnyai Krisztina azt a kérdést is boncolgatta, hogy ki fordulhat panasszal, keresettel a bíróságokhoz. Elmondta, hogy a közigazgatási bíróságok erősödésével gyengülhet az állam immunitása, és a bírósági döntések egyre több tiszteletet nyerhetnek. Felvetette azt a kérdést is, hogy vajon mindenkinek ki kell-e merítenie a hatósági jogvédelem útját vagy lehetséges rögtön a közigazgatási bíróságokhoz fordulni. Rozsnyai Krisztina hangsúlyozta, hogy szükséges megtalálni a szubjektív és objektív jogvédelem közötti megfelelő arányt.

A Francia Államtanács tagja, az ötödik kamara alelnöke, Luc Derepas a francia rendszert mutatta be a konferencia résztvevőinek. Előadása elején a küszöbön álló magyar reformokkal kapcsolatban fejezte ki izgatottságát, a következők szerint: „*Ami most Önök előtt van, az egy fehér lap, amire azt írják, amit csak szeretnének. Létre tudják hozni akár a legjobb rendszert is. Melyek a jó közigazgatási bíráskodás feltételei? Megpróbálunk hozzájárulni a kérdés megválaszolásához a saját tapasztalataink, sikereink, kudarcaink és reflexióink alapján.*” Luc Derepas négy fő pontban vázolta fel a jó közigazgatási bíráskodási rendszerek ismerveit, azon elvi alapvetéseken túl, hogy azoknak hatékonyak és függetlenek kell lenniük. Elsőként említette, hogy a Közigazgatási Felsőbíróságnak képviselnie kell a társadalom sokszínűségét. Ez jelentős részben a jó kiválasztási eljáráson múlik, de önmagában még nem jelent garanciát. A második kritérium szerint a bíróság joggyakorlatának tükröznie kell a társadalmi evolúciót. A harmadik követelmény az, hogy a bíróság megfeleljen a társadalmi elvárásoknak. Ezt napjainkban még inkább fontosnak gondolja, mint az utóbbi 30-40 év során. Felhívta a figyelmet ennek kapcsán például arra a jelenségre, hogy az NGO-k saját stratégiát fejlesztettek ki és gyakrabban fordulnak a bíróságokhoz, ez pedig a bíróságok számára is új kihívást jelent. Derepas előadásában negyedik ismérvként a közigazgatási és egyéb bíróságok közötti, folyamatos dialógust hangsúlyozta. Kiemelte az Emberi Jogok Európai Bíróságával, valamint az egyes országok alkotmánybíróságaival való szoros kapcsolat szükségességét, hiszen egyik bíróság sem járhat el a saját területén eredményesen, ha nem ismeri kellőképpen ezen bíróságok joggyakorlatát. „*Mindig és állandóan az állam és a társadalom javára kell cselekednünk, és remélem, tisztelt Miniszter Úr, hogy egy ennek megfelelő rendszert fognak Önök is létrehozni*” – zárta mondandóját Luc Derepas.

A Német Szövetségi Közigazgatási Bíróság bírója, Martin Steinkühler részletesen szólt a német közigazgatási bírósági szervezetrendszer felépítéséről. Elmondta, hogy a közigazgatási bíróságok elsődleges feladata a hatékony jogvédelem biztosítása a specializáción keresztül, illetve a megfelelő bírói felülvizsgálat útján. Kérdésként vetette fel, hogy a rendszer vajon kiállja-e további negyven év próbáját is; Martin Steinkühler szövetségi bíró mindenestre bizakodóan nyilatkozott e tekintetben. Az előadó elmondása szerint a szövetséges hatalmak azért állították helyre a közigazgatási bíráskodást Németországban, mert tisztában voltak annak jogállamiságban betöltött szerepével. Steinkühler kiemelten szólt a közigazgatási bíróságoknak a jogalkalmazás, a jogértelmezés és az emberi jogok védelme terén játszott szerepéről. Véleménye szerint rendkívül fontos a közigazgatási bíróságok léte, hiszen az alapjogok alkalmazása elsődlegesen ezeken a bírói fórumokon történik. Steinkühler előadásában a specializációt lényegesnek tartotta, ám óva intette a magyar jogalkotót attól, hogy idővel – a némethez hasonlóan – öt bírói szakágat elkülönítő rendszer jöjjön létre. Kifejtette ezek után a német szisztéma előnyeit és hátrányait: a hatékonyság egyértelműen előny, a hátrány viszont az, hogy a német közigazgatási bíróságok előtt csak szubjektív jogvédelemre van lehetőség, az átfogó, objektív felülvizsgálatra pedig nincs. A panaszt/keresetet a német közigazgatási bíróságok ugyanis akkor fogadják be, ha a benyújtója személyesen érintett, az ügy valamilyen jogát vagy kötelezettségét érinti, és a saját jogsérelméről van szó. Steinkühler bíró a következőkben összegezte előadását: *„A közigazgatási bíróságok feladata, hogy minden ember számára hatékony, független és magas színvonalú jogvédelmet biztosítsanak. Eddig Németországban sikerrel jártunk ezen a téren, de természetesen mindig van lehetőség előrelépésre, például túl sok a folyamatban lévő ügy a közigazgatási bíróságok előtt.”*

Giacinto della Cananea, a Bocconi Milánói Egyetem egyetemi tanára előadásának elején leszögezte, hogy a közigazgatási bíróságok és a specializáció elengedhetetlenül fontosak. A Közigazgatási Jogi Tanszék vezetője elrettentő példaként felidézte az Egyesült Királyságban működött Csillagkamara történetét, amely a despotizmus mintaképévé vált. Pozitív tapasztalatait ismertette ugyanakkor az olasz Államtanács közigazgatási paneljével kapcsolatban, amely a 19. században jött létre az igazságszolgáltatás és a közigazgatás közötti átfedés felszámolásának keretében. A történeti példák kapcsán hangsúlyozta, hogy minden országnak a saját tradíciói alapján kell fejlődnie, de nagyon hasznos időnként körültekinteni, hogy a hasonló jogrendszerrel és tradíciókkal rendelkező államok hogyan cselekednek. Cananea professzor szerint a Csillagkamara története azt mutatta meg, hogy ha az egyénnek nincs lehetősége a bírósági eljárás során saját álláspontjának kifejtésére, akkor hiányzik a függetlenség elvének tényleges megvalósulása, és az indokolatlan önkény a bíróság bukásához vezet. Az előadó a továbbiakban leszögezte, hogy *„a bírák függetlensége és az elszámoltathatóság közötti egyensúly kritikai fontosságú. Ezért szükséges, hogy a bírói tanácsok bizonyos tagjai ne bírák legyenek. A bírák azt mondanák persze, hogy nekik kell többségben lenniük. A laikus tagok a bírói tagokat arra kényszerítik jelenlétükkel, hogy jó megoldásokat találjanak a problémákra”*. Cananea professzor

előadását azzal a gondolattal zárta, hogy egy bíróságnak mindenképpen tisztességesen kell ítéleznie, különben arra a sorsra jut, mint a Csillagkamara, amely nemcsak mint bíróság szűnt meg, de még az épületét is eltörölték a Föld színéről.

Hajas Barnabás, az Igazságügyi Minisztérium miniszteri biztosa, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem docense az önálló közigazgatási bírósági szervezet kialakításáról és igazgatásának kérdéseiről tartotta meg a második panel vitaindító előadását. Elmondta, hogy hazánkban az Alaptörvény hetedik módosítása nyomán a közigazgatási bírósági szervezetről sokat tudunk, de annak igazgatásáról szinte semmit. Az Alaptörvényben rögzítettek szerint tudjuk, hogy a közigazgatási bíráskodás elkülönül a rendes bíróságoktól, legalább két szintje van, a közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság, és a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke a Kúria elnökével azonos jogállású. Ehhez képest a közigazgatási bíróságok igazgatásáról csak annyi biztos, hogy a közigazgatási bíróságok igazgatásának központi feladatait nem az Országos Bírósági Hivatal elnöke végzi, és bírói önkormányzati szervek működnek közre a bíróságok igazgatásában. A közigazgatási bíróságok igazgatásának kérdésében kifejtette, hogy a küszöbön álló jogalkotási reformok folyamán egy olyan modellt szükséges kialakítani, amelyben számottevő a bírói önkormányzati szervek közreműködése. A közigazgatási bíróságokról szóló törvény kodifikációs munkálataihoz kapcsolódva kijelentette, hogy a teljes bírói öngazgatáson alapuló modell kizártságára szintén az Alaptörvény rendelkezéseiből lehet következtetni, hiszen ott a bírói önkormányzati szervek közreműködéséről rendelkezik az Alaptörvény, nem pedig arról, hogy ezek a testületek önállóan igazgatnák a közigazgatási bíróságokat. A miniszteri biztos ennek kapcsán számos nemzetközi példát is felsorolt. Elmondta, hogy *„a közigazgatási bíróságok központi igazgatásával kapcsolatban – Ausztriához, Csehországhoz, Észtországhoz, Finnországhoz és Németországhoz hasonlóan – az igazságügyi miniszternek kell szerepet kapnia”*. Hajas Barnabás értekezett arról is, hogy miként lehet a jogösszehasonlítást a közigazgatási bíróságokat érintő kodifikáció során felhasználni. Ennek kapcsán elmondta, hogy egy alapos mérlegelés során kiválasztott mintához igazodva lehet a szabályozás alapvonalait lefektetni, azonban azt Magyarország alkotmányos rendszeréhez kell igazítani. A miniszteri biztos három szempontot emelt ki, amelyek mindegyikének szükséges maradéktalanul érvényesülnie a közigazgatási bírósági szervezetrendszer igazgatására vonatkozó jogalkotói munka során. Elsőként említette a bírák függetlenségének sérthetlenségét, másodjára a felállítani szándékozott rendszer működésének hatékonyságát, harmadiknak pedig a jól körülhatárolható felelősségi köröket.

Mirosław Gdesz, a varsói Közigazgatási Bíróság bírója széleskörűen leírta a lengyel közigazgatási bíráskodás és szervezet működését. Szavai szerint *„ez szinte tökéletes a bírák szemszögéből nézve, hiszen a lengyel rendszer a gyors döntéshozatal rendszere. A bírói felülvizsgálat kizárólag a döntések jogszerűségére terjed ki, nincs helye új bizonyítékok betérjesztésének az eljárás során. A lengyelek különösen szeretnek fellebbezni a döntések ellen, ami talán a kommunizmus hagyománya lehet – nem bíznak az állami szervekben”*. A lengyel rendszer sok szempontból különleges, erre több példát is említett az előadó. Elmondta, hogy két párhuzamos módja is van

a döntések felülvizsgálatának, a gyakorlatban néha hatszintű rendszerről is lehet beszélni. A hatósági döntés meghozatalát követően az ügyfél dönthet arról, hogy a döntéssel szemben a bíróságokhoz fordul-e. Problémát okoz, hogy sokan például a 80-as évekbeli döntések felülvizsgálata céljából fordulnak a bíróságokhoz, mert Lengyelország nem vezetett be a rendszerváltás után reprivatizációs, vagy ehhez hasonló kisajátítási törvényt, aminek eredményeként az extulajdonos számára nincs korlát korábbi tulajdona visszaszerzésére, nincs elévülési idő a korábbi érvénytelen döntések vonatkozásában. A sajátos helyzetből adódóan sokszor parkok, iskolák és egyéb középületek kerülnek vissza a korábbi tulajdonoshoz.

Karel Šimka, a cseh Közigazgatási Felsőbíróság bírója, egyetemi tanár rávilágított arra, hogy a jelenlegi magyar reformokhoz hasonló reformokat hajtottak végre Csehországban 15 évvel ezelőtt. A cseh rendszer a lengyel és a szlovák modell között található, hiszen nem teljesen elválasztott a cseh közigazgatási bírósági rendszer a rendes bírósági szervezettől, de nem is képezi annak szerves részét. Karel Šimka véleménye szerint a közigazgatási bíróságok specializációja különösen fontos. Az előadó kiemelte, hogy a közigazgatási bíróságoktól – mint az igazságszolgáltatás egyik részétől – függetlenséget várnak el az emberek, amely elvárás itt még hangsúlyosabb, tudniillik ezek a bíróságok az állam aktusait vizsgálják felül. *„Ézért fontos, hogy a közigazgatási bírák elfelejtsék, hogy ki adja a fizetésüket”* – fűzte hozzá Šimka. A közigazgatási bírói munka kapcsán leszögezte, hogy valószínűleg ez az egyik legnehezebb jogterület, tehát közigazgatási bíró csak olyan kiváló jogász legyen, aki rendelkezik elegendő intellektuális kompetenciával, emellett jól megérti a társadalmi, jogi, politikai folyamatokat, és ezek összefüggéseit egyaránt. A személyi kompetenciák körében szerinte elengedhetetlen még a gyakorlatiasság, a kitartó munkavégzés, valamint a kiemelkedő mértékű terhelhetőség. *„Itt olyan emberek kellene, akik hosszú ideig képesek rendkívül nehéz munkát végezni, tehát maratonistákra és nem rövidtávfutókra van szükség. Erős, de együttműködő, csapatmunkában dolgozó emberek kellene”* – nyomatékosította az előadó. Šimka megemlíttette még, hogy a közigazgatási bírák között fontos a diverzitás, amely a minőség garanciája is egyben, vagyis nem csak karrierbírókra, hanem a magánszférából érkezőkre: volt ügyvédekre,

adótanácsadókra és közszolgálati tisztviselőkre is szükség van. Szavai szerint *„két karrierbíróra legalább egy fő kell, aki az előbbi pályák valamelyikéről érkezett”*. Összegzésképp elmondta, hogy a jó közigazgatási bíróságokhoz jó alkalmazottak és bírák, jó management és tekintély szükséges. Az utóbbi az ügyféllel való megfelelő kommunikáció és a szakmai párbeszéd útján érhető el.

Patyi András, a Kúria tanácselnöke, a Nemzeti Közigazgatási Egyetem egyetemi tanára záró előadásában összefoglalta a konferencia tapasztalatait. Elmondta, hogy *„egy felkapott és érdekes témáról”* volt ma szó, az önálló közigazgatási bíróságokról, amely egy régi alkotmányos örökség feltámasztását is jelenti. Ennek kapcsán kifejtette, hogy a jogalkotót a következő paraméterek segíthetik célja megvalósításában: *„Van történelmi múltunkból fakadó példánk és tradíciónk az egyszintű központi közigazgatási bíráskodásról. A hagyomány és a példa elegendő a jövő tervezéséhez. Rendelkezünk közös európai alkotmányos tradíciókkal, ezek részleteit hallhattuk a mai előadások keretében, ezek alapján felépíthető a jövő magyar közigazgatási bíráskodása.”* Felhívta a figyelmet arra is, hogy a kodifikáció során segítségünkre szolgálnak a modern politikatudományok és jogtudományok eredményei. Mindezeket túl említette, hogy komplex és részletes elemzések készülnek a bíróságokon, valamint egyes kutatóintézetekben a közigazgatás működéséről. Patyi András rámutatott arra is, hogy a különböző európai országok közigazgatási bíróságainak gyakorlati tapasztalatai szintén segíthetik a munkánkat, és megköszönte, hogy ma számos kiváló előadást hallgathattunk meg ebben a tárgykörben. További támpontot adhatnak az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntései, valamint az Európa Tanács bizonyos ajánlásai, amelyek iránymutatást jelentenek a tagállamok számára. Patyi András hangsúlyozta a közös, alkotmányos tradíciók fontosságát. Végezetül felhívta a figyelmet arra, hogy a saját eredményeinkre is tekintettel kell lennünk, hiszen Magyarországon 2013 óta működnek közigazgatási és munkaügyi bíróságok, amelyek számos döntést hoztak az utóbbi öt évben. Ezen felül három évtizednyi legfelsőbb bírósági és kúriai közigazgatási tanácsai/kollégiumi döntés segíti a kodifikációt. A konferencia záró gondolatoként elhangzott, hogy *„az önálló közigazgatási bíráskodás a kulcs, a legfontosabb szereplő a közigazgatási jog fejlődésének jövőjében.”*



Közéleti események (2018. június–szeptember)

Sok kérdést kell még megvitatni, lépésről lépésre, a szakmai szervezetek bevonásával, a bírói függetlenséget mindenkor tiszteletben tartva kell haladni

– mondta Trócsányi László igazságügyi miniszter a közigazgatási bíráskodás múltja és jelene címmel, a Kúria és a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete által szervezett szakmai konferencián, 2018. június 18-án.

A miniszter előadásában kiemelte a Miniszterelnök Úrtól kapott azon feladatát, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság megteremtése révén tegyen jogalkotási javaslatot a közigazgatási bíráskodás szervezeti függetlenségének megteremtésére. Az Alaptörvény hetedik módosítása szerint a Közigazgatási Felsőbíróság a Kúriával azonos jogállású, a közigazgatási jogvitákban eljáró legfelsőbb bírói fórum lesz, a közigazgatási bírósági igazgatás pedig elkülönül a jelenlegitől.

Trócsányi László ismertette, hogy Szakértői Bizottságot hozott létre a szakmai kérdések tisztázására, melynek tagjai túlnyomórészt bírák – a Kúria elnöke és az Országos Bírósági Hivatal delegáltjai, a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületének elnöke –, továbbá a magyar jogtudomány elismert képviselői, köztük a közigazgatási jog és az alkotmányjog professzorai, a jogi karok vezetői. A Bizottság június 15-én, pénteken tartotta alakuló ülését.

A miniszter az önálló, kétszintű közigazgatási bírósági szervezetrendszer tartja támogathatónak, a leválasztási folyamatban pedig meg kell találni a munkaügyi bíráskodás méltó helyét is. Hangsúlyozta, hogy a szervezeti, jogállási és igazgatási kérdések megvitatása során széles szakmai konszenzus kialakítására törekszik, mindenkor szem előtt tartva a bírói függetlenséget, amely kiemelt fontosságú alkotmányos érték, a „demokrácia állócsillaga”.

Trócsányi László leszögezte: „*célunk az, hogy ezek a reformok támogassák az ítélkezés szakmai színvonalának emelkedését, és emeljék a közigazgatási bíráskodás presztízsét*”.

Darák Péter, a Kúria elnöke előadásában arra emlékeztetett, hogy már másfél évszázaddal ezelőtt, a dualizmus idején az akkori államhatalom a közigazgatási bíráskodás kereteinek kialakítása során nagy fontosságot tulajdonított a pártpolitikai befolyástól mentes, független bíráskodásnak azért, hogy részleghajlástól mentes védelmet kaphassanak a polgárok a hatalom esetleges jogsértéseivel szemben.

A közigazgatási bíráskodás most zajló átalakítása kapcsán a főbíró azt emelte ki: nem nulláról indul a folyamat, az elmúlt negyedszázadban születtek védendő értékek, melyek figyelmen kívül hagyása veszteség lenne a jogállam számára.

Handó Tünde, az OBH elnöke előadásában kiemelte: a jogállamiság alapja, hogy az állami szervek döntéseit a bíróságok felülvizsgálhatják. Az önálló közigazgatási bírósági szervezet létrehozása egy történelmi adósság törlesztése és hatalmas lehetőség. Számos tisztázandó kérdés van, de közigazgatási perek és közigazgatási bírák a jövőben is lesznek. Elnök asszony felhívta a figyelmet arra, hogy a közigazgatási bíróságok sorsa kihatással van az egész bírósági rendszerre. Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke előadásában a közigazgatási bíráskodás és az alkotmánybíráskodás sokrétű kapcsolatának szakmai kérdéseit elemezte.

(2018. június 18.)

Emléktáblát kapott Balogh Jenő, „a magyar büntetőjog-tudomány kiemelkedő művelője”, egykori igazságügyminiszter

Vízkelety Mariann igazságügyi kapcsolatokért felelős államtitkár avatta fel Balogh Jenő egykori budapesti Ménesi úti lakhelyén a volt miniszter tiszteletére állított emléktáblát. Az államtitkár az avató ünnepségen méltatta Balogh Jenő – 1913 és 1917 közötti – igazságügyminiszteri tevékenységét. Kiemelte, hogy Balogh Jenő tárcavezetői időszakához köthető többek között a büntetőjogkönyv revíziója, a fiatalokkal kapcsolatos büntetőjogszabályok reformja és a fiatalokkal kapcsolatos büntetőbíróságának felállítása. Az egykori igazságügyminiszter lelkes híve és képviselője volt a patronázs-mozgalomnak.

(2018. június 18.)

Trócsányi Lászlót

a Miskolci Egyetem díszdoktorává avatták

A Miskolci Egyetem diplomaátadó ünnepi szenátusi ülésén Doctor Honoris Causa címet adományozott Prof. Dr. Trócsányi László igazságügyi miniszternek, egyetemi tanárnak.

A tiszteletbeli doktori oklevelet Prof. Dr. Torma András, a Miskolci Egyetem rektora adta át. Az Állam- és Jogtudományi Kar dékánja, Prof. Dr. Farkas Ákos méltatásában kiemelte, hogy a jogászképzés színvonalának emelését célzó kormányzati programok életre hívásával a miniszter nagymértékben hozzájárult az állam- és jogtudományi karokon folyó tudományos kutatások előmozdításához, továbbá a vidéki jogi karok hallgatóinak járó ösztöndíjprogram megteremtésével elősegíti a karokon folyó jogászképzés anyagi feltételeinek javítását.

(2018. június 28.)

Gyorsabbak lesznek a büntetőeljárások

Völner Pál államtitkár a Magyar Hírlapnak nyilatkozott annak kapcsán, hogy az új büntetőeljárás törvény 2018. július 1-jén lép hatályba.

Az államtitkár kifejtette, hogy a büntetőeljárásoknak két feltételnek kell megfelelniük: egyrészt, hogy gyorsak, hatékonyak legyenek, másrészt, hogy az alapjogok és a garanciák érvényesüljenek. Ez a kettő alapvetően egymás ellen hat, és a törvény megalkotása során fontos szempont volt az, hogy megfelelő egyensúly alakuljon ki. Az új szabályozás legfontosabb célja, hogy erősebb védelmet kapjanak az áldozatok és a sértettek.

Völner Pál rámutatott, hogy egy agyonmódosított jogszabály volt a korábbi büntetőeljárás törvény: nyolcvan törvény és tizennégy alkotmánybírósi határozat módosította, így csaknem ezernyolcszáz helyen változott, azaz az eredeti mintegy kétharmada cserélődött ki az évek során. Kiemelte, hogy ehelyett most egy koherens kódex lép életbe.

Völner Pál az új törvény kapcsán a hangsúlyosabb funkciómegosztásra is felhívta a figyelmet, az eddigi gyakorlattól eltérően ugyanis egyértelműen az ügyészség, a vádló feladata lesz a vád bizonyítása, ezt a szerepet nem veheti át a bíróság. Új elem az előzetes felderítési szakasz bevezetése, a bizonyítékok feltérképezése érdekében. Ezt a rendőrség végzi, de ha a gyanú eléri egy szintet, akkor belép az ügyészség, és az ő felügyelete alatt folyik tovább a nyomozás.

(2018. június 29.)

Osztrák–magyar bilaterális igazságügyi miniszteri találkozó

Trócsányi László igazságügyi miniszter kétoldalú megbeszélést folytatott Joseph Moserrel, az igazságügyért és reformokért felelős osztrák miniszterrel a fontosabb igazságügyi kérdésekről 2018. július 2-án, Sopronban.

A két miniszter egyetértett abban, hogy a jogállamiság szempontjából az igazságszolgáltatás független, egyúttal hatékony működése alapvető jelentőségű.

Trócsányi László felvázolta, hogy a jelen kormányzati ciklusban a miniszterelnöktől az 1949-ben megszüntetett önálló közigazgatási bíraskodás újrateremtésének feladatát kapta, amely feladatot bírák, egyetemi tanárok, szakértők bevonásával, széles körű egyeztetések keretében tervez elvégezni. Ehhez a munkához – a közös történelmi hagyományok okán is – kiemelten fontosnak tartja az osztrák modellt. Joseph Moser ismertette az osztrák igazságszolgáltatási rendszer felépítését, az osztrák bíróságok mindennapi működésének neuralgikus pontjait, a fontosabb hatáskörök és a bíróságokkal kapcsolatos felelősség megoszlását az állami szervek között, valamint az osztrák közigazgatási bírósági szervezet felépítését.

Az osztrák igazságügyi miniszter utalt arra, hogy a közigazgatási bíraskodás számára fontos feladatot jelent a megnövekedett menekültügyi eljárások száma. A magyar tárgyalópartner kijelentette, hogy Magyarország továbbra is határozott álláspontot képvisel a migráció terén.

A büntetőügyi együttműködés területén a felek szóltak a július 1-jén hatályba lépett új magyar büntető eljárásjogi törvényről, valamint a nemrégiben elfogadott osztrák biztonsági törvénycsomagról is. A munkamegbeszélés további témáját képezte a börtönzsúfoltság kérdésköre. Trócsányi László hangsúlyozta a strasbourgi bíróság előtti ügyek rendezésére tett sikeres magyar lépéseket is.

A két miniszter egyetértett abban, hogy a jogállamiság értelmezésével kapcsolatos, uniós szinten felmerült kérdések tisztázása kiemelten fontos. A magyar és az osztrák tárcavezető kölcsönösen biztosították egymást az eddigi sikeres együttműködés fenntartása iránti szándékukról, megemlítve a közeljövőben további bilaterális találkozók lehetőségét.

(2018. július 2.)

Hétpárti egyeztetés a gyülekezési jogról és a magánélet védelméről szóló törvényekről

Trócsányi László igazságügyi miniszter és Pintér Sándor belügyminiszter szakmai egyeztetésre hívta a parlamenti pártokat a gyülekezési jogról és a magánélet védelméről szóló törvények kapcsán az Igazságügyi Minisztériumba.

Trócsányi László bevezetőjében elmondta: tízéves vita és több hónapos előkészítő munka előzte meg az új gyülekezési törvény megalkotását. Az igazságügyi miniszter felhívta a figyelmet arra, hogy alapvető szabadságjogról van szó, amelyről most új, korszerű jogszabály születhet. A Parlament asztalán lévő törvénytervezet a magyar sajtóosságokra építve ugyanakkor számos európai mintát felhasználva készült.

Pintér Sándor belügyminiszter hozzászólásában elmondta, hogy az új gyülekezési törvénnyel a jogalkotók könnyebb helyzetbe szeretnék hozni a rendőrséget, a bírakat és a bejelentőket is. A belügyminiszter hangsúlyozta, hogy 2010 óta a labdarúgó-mérkőzések utáni szurkolói összecsapásokon kívül más politikai jellegű rendbontás nem volt. Az új törvény célja, hogy ezt az állapotot fenntartsa.

Az egyeztetésen az ellenzéki pártok képviselői is elismerték, hogy az Országgyűlés elé terjesztett törvénytervezet számos progresszív elemet tartalmaz. A törvényjavaslat további részleteinek egyeztetése a jövő héten szakértői szinten folytatódik.

A Demokratikus Koalíció (DK) és a Párbeszéd képviselői nem vettek részt az Igazságügyi Minisztériumban megtartott egyeztetésen.

(2018. július 4.)

Trócsányi László a „Károli Egyetem Támogatója Díjat” vehette át

Trócsányi László igazságügyi miniszter a Károli Gáspár Református Egyetem által az Igazságügyi Minisztériumnak adományozott, a „Károli Egyetem Támogatója Díját” vehette át a 2018. szeptember 3-ai tanévnyitó ünnepségen.

Az Igazságügyi Minisztérium elkötelezett támogatója a jogászképzésnek, amelyet 2016 óta olyan programok támogatásán keresztül ösztönöz a rendelkezésre álló anyagi eszközökkel is, amelyek hozzájárulnak a hazai állam- és jogtudományi karok oktatásfejlesztési elképzeléseinek és kutatási tevékenységeinek megvalósításához.

Az Igazságügyi Minisztérium szorosan együttműködik mind a nyolc jogi karral rendelkező magyarországi egyetemmel. A Károli Gáspár Református Egyetem az elmúlt három esztendőben több mint 55 millió forintnyi támogatásban részesült annak érdekében, hogy a jogászképzés színvonala tovább emelkedhessen.

A Kutatási és Oktatásfejlesztési Programok keretében a Károli Gáspár Református Egyetem nagy ívű kutatásba kezdett a modern technológiák etikai, jogi és szabályozási kihívásai kapcsán. A témakör olyan jövőbe mutató kérdéseket érint, amelynek megválaszolásában a jogtudomány segítsége elengedhetetlen a jogalkotó számára. Az egyetem Doktori Iskolájának támogatásán keresztül a doktorandusz hallgatók tudományos és szakmai előmenetelének bátorítására is nagy hangsúlyt fektet a minisztérium, hiszen jól képzett és elhivatott fiatal jogászokra egész Magyarországnak szüksége van.

(2018. szeptember 3.)

Magyarország stratégiai szerepet tölt be a közép-európai térségben

Trócsányi László igazságügyi miniszter, 2018. szeptember 6–7-én részt vett az Európai Közjogi Szervezet (European Public Law Organisation – EPLO) éves közgyűlésén és igazgatótanácsának ülésén.

A miniszter levezető elnökként felszólalt a szervezet nemzetközi konferenciáján, amelynek témája az Egyesült Királyság EU-ból történő kilépési folyamatának (BREXIT) elemzése volt. A konferencia alkalmával Trócsányi László találkozott a szervezet vezetőjével, Spyridon Flogaitis elnökkel, akivel áttekintették az EPLO és Magyarország közötti kapcsolatok aktuális kérdéseit, a szervezet magyarországi megjelenéseinek erősítését szolgáló lehetőségeket.

Flogaitis hangsúlyozta, hogy Magyarország stratégiai szerepet tölt be a közép-európai térségben, ezért mélyíteni kívánja a szervezet együttműködését hazánkkal. Ennek lendületet adhat az EPLO és az IM, illetve a Szegedi Tudományegyetem között tavaly októberben aláírt Együttműködési Megállapodás.

Egyetértettek abban, hogy az Európai Unió jelenlegi helyzetében fontos, hogy az EU jövőjével kapcsolatos kérdéseket, így pl. az európai demokráciák működésének témakörét, illetve ennek kihívásait kiemelt színvonalú rendezvények, konferenciák keretében, az egyetemi, tudományos szféra aktív közreműködésével tekintsek át. Ez kitűnő lehetőséget teremt a magyar álláspont kidomborítására és jobb megértésére. Erre az EPLO szervezetrendszer és szakértői potenciálja kiválóan alkalmas.

(2018. szeptember 7.)

Igazságügyi együttműködések Vietnammal

Trócsányi László megbeszéléseket folytatott vietnami partnerével, Le Thanh Long igazságügyi miniszterrel.

A miniszterek áttekintették az igazságügyi együttműködés aktuális kérdéseit, egyetértettek abban, hogy a két ország kapcsolatai e területeken is kiválóak.

Trócsányi László hangsúlyozta, hogy Vietnam számunkra kiemelten fontos ország, minden lehetséges eszközzel segítjük a fejlődését, modernizációját, így a már meglévő igazságügyi együttműködés további erősítésére is készek vagyunk, így pl. a befektetési jog, az adójog, illetve a választott bíróságok területén. A jogi karok közötti kapcsolatok mélyítése is támogatandó.

A vietnami miniszter elmondta, hogy elégedettek a két Igazságügyi Minisztérium között tavaly aláírt két-éves együttműködési program végrehajtásával, újabb témákra kiterjesztve folytatni kívánják a szakértői cseréprogramot.

(2018. szeptember 11.)

A magyar-liechtensteini diplomáciai kapcsolatok 25. évfordulója

Trócsányi László a magyar-liechtensteini diplomáciai kapcsolatok felvételének 25. évfordulója alkalmából szeptember 18-án Vaduzba látogatott, ahol tárgyalásokat folytatott Aurélie Frick külügy-, igazságügyi és kulturális miniszterrel, valamint udvariassági látogatás keretében találkozott Alois von und zu Liechtenstein koronaherceggel.

Az igazságügyi miniszteri találkozó keretében a felek áttekintették az Európai Unió napirendjén szereplő kiemelt kérdéseket, különös tekintettel a migráció témájára. Trócsányi László tájékoztatta partnerét a magyar álláspont háttéréről, illetve ezzel összefüggésben a Sargentini-jelentés elfogadásának körülményeiről, és a magyar kormány tervezett válaszlépéseiről. A liechtensteini fél megértette a magyar érveket, felhívta ugyanakkor a figyelmet a kompromisszum kialakításának fontosságára. Aurélie Frick Liechtenstein kiemelt prioritásának tartja, hogy első számú gazdasági partnere, az Európai Unió egységes legyen. El kell kerülni, hogy a belső konfliktusok, a megosztottság hosszú távon gyengítse a közösséget, meg kell őrizni az EU vívmányait.

Trócsányi László ezzel egyetértve hangsúlyozta, hogy a kompromisszumhoz viszont a nyugati tagállamoknak is több nyitottságot kell tanúsítaniuk a magyar álláspont megértésére és befogadására. Ehhez őszinte párbeszédre van szükség politikai indíttatású nyilatkozatok és jelentések elfogadása helyett. A miniszter hozzátette, hogy a mini-államok speciális szereppel rendelkeznek, így például Liechtenstein földrajzi fekvésének is köszönhetően a híd szerepét tudja betölteni Európa nyugati és keleti országai között. A nyugat-európai országoknak jobban kellene ismerniük Közép- és Kelet-Európa országainak történelmét és hagyományait, az Európai Unióban a tagállamok sokszínűsége pedig értéket

jelent és nem a megosztást célozza. A miniszter leszögezte, hogy Magyarország olyan sikeres Európai Unióban érdekelt, amely nemcsak szavakban, hanem a gyakorlatban is a szubszidiaritásra épül.

A felek egyetértettek abban, hogy a kétoldalú kapcsolatok az elmúlt években korábban nem tapasztalt intenzív fejlődésnek indultak, a pozitív dinamika fenntartása kiemelt prioritás.

A liechtensteini partner érdeklődésére a magyar igazságügyi miniszter elmondta, a Nemzetközi Büntetőbíróság (International Criminal Court – ICC) Statútumának, illetve ezzel összefüggésben az ún. Kampala-módosítá-

sok Magyarország általi kihirdetéséhez szükséges az Alaptörvénnyel való összhang megteremtése, az ezzel kapcsolatos jogértelmezési munka folyamatban van.

Az Alois koronaherceggel lezajlott udvariassági találkozó keretében a felek ismét hangsúlyozták a kétoldalú kapcsolatok további erősítésének fontosságát, illetve kitértek a nemzetközi szervezetek keretében történő együttműködés elmélyítésének lehetőségeire.

Trócsányi László miniszter vaduzi látogatása alkalmával ünnepi beszédet mondott a két állam közötti diplomáciai kapcsolatok felvételének 25. évfordulója alkalmából a berni nagykövetség által szervezett fogadáson.

(2018. szeptember 18.)

* * * A Közéleti hírek rovat zárása: 2018. szeptember 28. * * *

Kihirdetett törvények és az Igazságügyi Minisztérium tevékenységét közvetlenül érintő fontosabb egyéb jogszabályok (2018. június 1. – 2018. szeptember 30.)

KIHIRDETETT TÖRVÉNYEK

- **2018. évi LV. törvény** a gyülekezési jogról
- **2018. évi LIV. törvény** az üzleti titok védelméről
- **2018. évi LIII. törvény** a magánélet védelméről
- **2018. évi LII. törvény** a szociális hozzájárulási adóról
- **2018. évi LI. törvény** a Magyarország és a Szlovák Köztársaság között az államhatárról szóló Szerződés kihirdetéséről
- **2018. évi L. törvény** Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről
- **2018. évi XLIX. törvény** a Budapest és az agglomeráció fejlesztésével összefüggő állami feladatokról, valamint egyes fejlesztések megvalósításáról, továbbá egyes törvényeknek a Magyarország filmszakmai támogatási programjáról szóló SA.50768 számú Európai Bizottsági határozattal összefüggő módosításáról
- **2018. évi XLII. törvény** a Magyarország Kormánya és az Ománi Szultánság Kormánya között a diplomata, szolgálati és különleges útlevelel rendelkező állampolgáraik vízummentességéről szóló Megállapodás kihirdetéséről
- **2018. évi XLI. törvény** az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról
- **2018. évi XL. törvény** Magyarország 2019. évi központi költségvetésének megalapozásáról
- **2018. évi XXXIX. törvény** a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény módosításáról
- **2018. évi XXXVIII. törvény** az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénynek az Európai Unió adatvédelmi reformjával összefüggő módosításáról, valamint más kapcsolódó törvények módosításáról
- **2018. évi XXXVII. törvény** az állami vagyongazdálkodással összefüggő egyes törvények módosításáról
- **2018. évi XXXVI. törvény** egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról
- **2018. évi XXXV. törvény** a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény módosításáról
- **2018. évi XXXIV. törvény** a Nemzetközi Vasúti Árufuvarozásról szóló Megállapodás (SzMGsSz) és Mellékletei 2017. évi módosításainak kihirdetéséről
- **2018. évi XXXIII. törvény** a Magyarország és a Tádzsik Köztársaság között létrejött, a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló Megállapodás kihirdetéséről
- **2018. évi XXXII. törvény** a Magyarország és a Koszovói Köztársaság között létrejött kiadatási egyezmény kihirdetéséről
- **2018. évi XXXI. törvény** a Magyarország és a Koszovói Köztársaság között létrejött, az elítélt személyek átszállításáról szóló egyezmény kihirdetéséről

- **2018. évi XXX. törvény** az egyrészről az Európai Unió és tagállamai, és másrészről a Fülöp-szigeteki Köztársaság közötti partnerségi és együttműködési keretmegállapodáshoz a Horvát Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozásának figyelembevétele céljából készült jegyzőkönyv kihirdetéséről
- **2018. évi XXIX. törvény** a Magyarország Kormánya és az Azerbajdzsáni Köztársaság Kormánya között a nemzetközi közúti személyszállításról és árufuvarozásról szóló Megállapodás kihirdetéséről
- **2018. évi XXVIII. törvény** az egyrészről az Európai Unió és annak tagállamai, másrészről Ausztrália közötti Keretmegállapodás kihirdetéséről
- **2018. évi XXVII. törvény** a Turisztikai Világszervezet és Magyarország Kormánya között a Turizmus Világnap központi rendezvénye Budapesten történő megrendezéséről szóló Megállapodás kihirdetéséről
- **2018. évi XXV. törvény** az egyrészről az Európai Unió és tagállamai, és másrészről Mongólia közötti partnerségi és együttműködési keretmegállapodáshoz, a Horvát Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozásának figyelembevétele céljából készült jegyzőkönyv kihirdetéséről
- **2018. évi XXIV. törvény** a Magyar Köztársaság Kormánya és a Kazak Köztársaság Kormánya között a diplomata és szolgálati útlevéllel rendelkező állampolgáraik kölcsönös vízummentességéről szóló Megállapodás, valamint az annak módosításáról szóló Budapesten, 2018. február 28-án aláírt Jegyzőkönyv kihirdetéséről
- **2018. évi XXIII. törvény** a Magyarország Kormánya és Hongkong, a Kínai Népköztársaság Különleges Közigazgatási Területének Kormánya között az ideiglenesen munkát vállaló turisták programjáról szóló Megállapodás kihirdetéséről
- **2018. évi XXII. törvény** a Magyarország Kormánya és a Jordán Hasemita Királyság Kormánya között a diplomata-útlevéllel rendelkező állampolgáraik vízummentességéről szóló megállapodás kihirdetéséről
- **2018. évi XXI. törvény** az Európa Tanács terrorizmus megelőzéséről szóló Egyezménye Kiegészítő Jegyzőkönyvének kihirdetéséről
- **2018. évi XX. törvény** a Magyarország Kormánya és a Szingapúri Köztársaság Kormánya közötti légit közlekedési megállapodás kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazásról és kihirdetéséről
- **2018. évi XIX. törvény** a Magyarország Kormánya és a Svéd Királyság Kormánya között a minősített adatok cseréjéről és kölcsönös védelméről szóló egyezmény kihirdetéséről
- **2018. évi XVIII. törvény** a Magyarország Kormánya és a Litván Köztársaság Kormánya között a minősített adatok cseréjéről és kölcsönös védelméről szóló egyezmény kihirdetéséről
- **2018. évi XVII. törvény** a Magyarország Kormánya és a Finn Köztársaság Kormánya között a minősített adatok kölcsönös védelméről szóló egyezmény kihirdetéséről
- **2018. évi XVI. törvény** az egyrészről az Európai Közösségek és tagállamaik, másrészről Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság közötti stabilizációs és társulási megállapodás, valamint az ahhoz csatolt jegyzőkönyvek kihirdetéséről
- **2018. évi XV. törvény** az egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről az Egyiptomi Arab Köztársaság közötti társulást létrehozó Euro-Mediterrán Megállapodás, valamint az ahhoz csatolt jegyzőkönyvek kihirdetéséről
- **2018. évi XIV. törvény** az egyrészről az Európai Közösség és tagállamai, másrészről a Chilei Köztársaság közötti társulási megállapodás, valamint az ahhoz csatolt jegyzőkönyvek kihirdetéséről
- **2018. évi XIII. törvény** az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény jogharmonizációs célú módosításáról
- **2018. évi XII. törvény** az egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről az Üzbég Köztársaság közötti partnerséget létrehozó partnerségi és együttműködési megállapodáshoz a Horvát Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozásának figyelembevétele céljából készült jegyzőkönyv kihirdetéséről

- **2018. évi XI. törvény** az egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről az Orosz Föderáció közötti partnerség létrehozásáról szóló partnerségi és együttműködési megállapodáshoz a Horvát Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozásának figyelembevétele céljából készült Jegyzőkönyv kihirdetéséről
- **2018. évi X. törvény** a Magyarország Kormánya és a Kínai Népköztársaság Kormánya között a diplomáciai célú ingatlanok vásárlásáról szóló Egyetértési Megállapodás kihirdetéséről
- **2018. évi IX. törvény** az egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről a Jordán Hásimita Királyság között létrejött euromediterrán légi közlekedési megállapodásnak a Horvát Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozása figyelembevétele érdekében történő módosításáról szóló Jegyzőkönyv kihirdetéséről
- **2018. évi VIII. törvény** az Európai Unió és tagállamai, valamint a Moldovai Köztársaság között a közös légtér létrehozásáról létrejött megállapodásnak a Horvát Köztársaság Európai Unióhoz való csatlakozásának figyelembevétele céljából történő módosításáról szóló Jegyzőkönyv kihirdetéséről
- **2018. évi VII. törvény** az egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről Grúzia között a közös légtér létrehozásáról szóló megállapodásnak a Horvát Köztársaság Európai Unióhoz való csatlakozása figyelembevétele céljából történő módosításáról szóló Jegyzőkönyv kihirdetéséről
- **2018. évi VI. törvény** egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról

IGAZSÁGÜGYI MINISZTERI RENDELETEK

- **27/2018. (IX. 28.) IM rendelet** a közjegyzői díjszabásról szóló 22/2018. (VIII. 23.) IM rendelet módosításáról
- **25/2018. (IX. 3.) IM rendelet** az adatkezelési engedélyezési eljárás lefolytatásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról
- **23/2018. (VIII. 30.) IM rendelet** a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek időközi választása és a nemzetiségi önkormányzati képviselők időközi választása költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről
- **22/2018. (VIII. 23.) IM rendelet** a közjegyzői díjszabásról
- **20/2018. (VII. 4.) IM rendelet** a közjegyzői állások számáról és a közjegyzők székhelyéről szóló 15/1991. (XI. 26.) IM rendelet módosításáról
- **19/2018. (VI. 28.) IM rendelet** a terhelt és a meghatalmazott védő, valamint a büntetőeljárásban részt vevő egyéb személyek díjáról és költségéről
- **17/2018. (VI. 27.) IM rendelet** egyes büntetőeljárás jogi tárgyú igazságügyi miniszteri rendeleteknek a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvénnyel összefüggő módosításáról, illetve hatályon kívül helyezéséről
- **15/2018. (VI. 15.) IM rendelet** a bűnügyi felügyelet és a távoltartás végrehajtásáról
- **13/2018. (VI. 12.) IM rendelet** a különleges bánásmódot igénylő személy részvételét igénylő eljárási cselekmény elvégzésére szolgáló rendőrségi helyiség kialakításáról, működtetéséről és a használata ellenőrzéséről
- **12/2018. (VI. 12.) IM rendelet** az egyes büntetőeljárás cselekményekre és a büntetőeljárásban részt vevő személyekre vonatkozó szabályokról
- **11/2018. (VI. 12.) IM rendelet** a bűnügyi költségek előlegezéséről
- **9/2018. (VI. 11.) IM rendelet** a fogva tartott személy esetében a büntetőeljárás lefolytatása, továbbá a büntetőügyekben hozott határozatok végrehajtása során a bíróságokra és egyéb szervekre háruló feladatokról

*** Kihirdetett törvények és az Igazságügyi Minisztérium tevékenységét közvetlenül érintő fontosabb egyéb jogszabályok rovat zárása: 2018. szeptember 30. ***

